

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

La concurrence dans les services de paiement mobile - Note de référence

Rédigée par le Secrétariat

18-20 juin 2025

Le présent document a été rédigé par le Secrétariat de l'OCDE afin de servir de document de référence lors de la 4^e session de la 146^e réunion du Comité de la concurrence qui se tiendra le 18 juin 2025.

Les opinions qui y sont exprimées et les arguments qui y sont avancés ne reflètent pas nécessairement les points de vue officiels de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

M. Antonio CAPOBIANCO
Courriel : Antonio.CAPOBIANCO@oecd.org

JT03568793

La concurrence dans les services de paiement mobile

Quels sont les principaux déterminants de la concurrence dans les services de paiement mobile ? Comment les réglementations en faveur de la concurrence, les actions de sensibilisation et l'application du droit de la concurrence peuvent-elles diminuer les barrières à l'entrée et promouvoir la concurrence et l'innovation ? Ce document traite des services de paiement mobile utilisés dans les points de vente physique, pour les achats en ligne et pour les transferts d'argent entre particuliers. Il présente le paysage concurrentiel dans le domaine des paiements mobiles et examine les possibilités de concurrence qui renforcent la contestabilité, stimulent l'innovation et améliorent l'accessibilité, le coût et la qualité des paiements mobiles. Il met également en lumière les risques constants pour la concurrence qu'il convient de surveiller, notamment les asymétries des données, l'enracinement du pouvoir de marché et le contrôle d'accès aux infrastructures essentielles. Il souligne surtout l'importance de la coopération entre les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation afin de garantir que les services de paiement mobile restent concurrentiels et continuent d'évoluer de sorte qu'ils profitent aux consommateurs et aux commerçants dans le monde entier.

Mots-clés : concurrence dans les services de paiement mobile, concurrence et innovation, politique de la concurrence, efficacité réglementaire.

Codes JEL : K21, L4, L41, L42, L43, E42

Remerciements

1. Ce document a été rédigé par Maria Pilar Canedo et Beatriz Marques (Division de la concurrence de l'OCDE) avec l'aide d'Erica Agostinho pour la conception graphique et de Diana Cintora et Yash Patel pour les recherches. Il a bénéficié des commentaires d'Ori Schwartz, d'Antonio Capobianco, de Federica Maiorano et de Giorgio Castaldo (Division de la concurrence de l'OCDE) ainsi que de Iota Nassr, Fatos Koc et Tommaso Majer (Division des marchés de capitaux et des institutions financières de l'OCDE). Il a été préparé pour examen lors des discussions sur « la concurrence dans les services de paiement mobile » qui se tiendront à l'occasion de la 146e réunion du Comité de la concurrence.

Table des matières

La concurrence dans les services de paiement mobile	2
Remerciements	3
Résumé	5
1 Le paysage des services de paiement mobile	8
1.1 Les différents types de paiements mobiles et la technologie qui permet d'y accéder	8
1.2 Les infrastructures dans le secteur des paiements	11
1.3 Les prestataires de services de paiement mobile et les modèles de services	14
1.4 Possibilités de concurrence et d'innovation offertes	18
2 Risques pour la concurrence	21
2.1 Risques structurels - barrières à l'entrée et à l'expansion	21
2.2 Comportements à risque - pratiques d'exclusion	29
2.3 Interdépendances entre les nouveaux entrants et les acteurs en place	35
2.4 Considérations sur l'application du droit des fusions	37
3 Initiatives susceptibles de favoriser la concurrence	40
3.1 Banque ouverte, portabilité des données et interopérabilité	40
3.2 Réglementations asymétriques du marché numérique	49
3.3. Ouverture et interopérabilité des rails de paiement de détail de substitution	51
4 Conclusion	55
Notes de fin	58
Références	69

Résumé

2. Rouage de plus en plus essentiel des systèmes de paiement modernes, les paiements mobiles jouent un rôle fondamental dans l'activité économique en permettant le traitement, la compensation et le règlement sans faille des opérations. Des systèmes de paiement efficaces et concurrentiels réduisent les coûts et les frictions, favorisent l'inclusion sociale et contribuent à la croissance et à la stabilité économiques à long terme.

3. Les systèmes de paiement de détail fonctionnent généralement selon une approche à plusieurs niveaux, comprenant les interfaces utilisateurs, les rails de paiement de détail, les systèmes de compensation interbancaires et les infrastructures de règlement essentielles. Le présent document porte sur les services de paiement mobile de première ligne utilisés dans les points de vente physique, pour les achats en ligne et pour les transferts d'argent entre particuliers, qui fonctionnent au niveau de l'interface utilisateur et permettent d'effectuer des transactions, généralement en temps réel, via des appareils mobiles. Même s'il s'intéresse à certains aspects du niveau intermédiaire, ce document n'aborde pas et n'évoque qu'accessoirement les mécanismes de règlement de masse en arrière-plan qui forment les infrastructures de règlement essentielles du système de paiement, notamment dans le modèle centré sur les banques (prédominant dans la plupart des juridictions), tel qu'il est décrit à la section 1.¹ Ces infrastructures de base, qui sont en général gérées et supervisées par les banques centrales, sont responsables du règlement interbancaire central des fonds qui permet leur transfert final. Elles représentent le niveau de base essentiel à la plupart des systèmes de paiement au monde. Bien que ces systèmes puissent susciter des problèmes de concurrence qui leur sont propres, notamment en ce qui concerne l'accessibilité, la gouvernance ou l'interaction entre les infrastructures publiques et privées, ils sortent du cadre de ce document.

4. La numérisation rapide des services financiers — que la pandémie de COVID-19 a encore accélérée — a transformé le paysage des paiements. L'adoption généralisée des appareils mobiles, conjuguée à l'arrivée des fintechs et des bigtechs, a fortement stimulé l'innovation dans les paiements mobiles.² Ces systèmes offrent une solution de substitution aux paiements traditionnels en espèces ou en chèques, en permettant l'exécution de transactions en temps réel via des appareils mobiles, notamment des smartphones, des tablettes ou des appareils portables. Ils peuvent également contribuer à renforcer la concurrence en favorisant l'arrivée de nouveaux acteurs et modèles d'affaires et la création d'autres rails de paiement de détail.

5. Les réglementations favorables à la concurrence, les actions de sensibilisation et l'application du droit ont joué un rôle important en favorisant l'innovation et l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. L'écosystème des paiements mobiles n'est cependant pas à l'abri des risques menaçant la concurrence. Sur des marchés dominés traditionnellement par les banques et les réseaux de cartes, les acteurs en place conservent un pouvoir de marché important malgré l'arrivée de nouveaux acteurs. Les nouveaux entrants ont acquis un pouvoir de marché significatif, faisant parfois basculer le marché, notamment dans les juridictions où les paiements mobiles ont remplacé des infrastructures bancaires traditionnelles insuffisamment développées.

6. Par ailleurs, l'intégration des services de paiement mobile dans des écosystèmes numériques plus vastes, notamment ceux des bigtechs, a suscité des préoccupations relatives aux risques d'enracinement, d'asymétries des données et d'éviction de concurrents. Les services de paiement mobile sont de plus en plus liés aux marchés adjacents, notamment le commerce électronique, les médias sociaux, la publicité numérique et les services infonuagiques. Malgré certains avantages pour le consommateur, cette convergence peut renforcer le pouvoir de marché dans des secteurs interconnectés en augmentant les barrières à l'entrée et en freinant potentiellement les futures innovations.

7. Compte tenu des prévisions de forte progression des paiements mobiles, de 38 % par an d'ici à 2030 pour atteindre plus de 500 milliards des recettes mondiales (GrandView Research, 2025^[1]), il est essentiel de garantir une concurrence durable. Une application effective et en temps voulu du droit, des actions de sensibilisation bien réfléchies et une solide coopération entre les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation financière seront déterminantes pour que les consommateurs, les commerçants et l'économie au sens large tirent pleinement avantage de cette innovation.

8. Pour soutenir les autorités de la concurrence et les responsables publics, le présent document s'appuie sur les travaux réalisés précédemment par l'OCDE, notamment les discussions sur les systèmes de paiement (2013^[2]), les innovations de rupture (2015^[3]), la transformation numérique dans les banques (2020^[4]) et les évolutions récentes concernant la banque ouverte et les fintechs (2024^[5]), et il est structuré comme suit :

- La **section 1** aborde le paysage des services de paiement mobile sous l'angle des informations factuelles, en présentant les principaux déterminants de la concurrence dans le secteur et les possibilités de concurrence et d'innovation offertes par les paiements mobiles.
- La **section 2** examine les nouveaux risques pour la concurrence, notamment le pouvoir de marché et le risque de basculement, les asymétries des données et les diverses formes de conduites d'exclusion.
- La **section 3** met en lumière les réponses des autorités de la concurrence et des organismes de réglementation à ces risques menaçant la concurrence, en fournissant des exemples d'initiatives en faveur de la concurrence.
- La **section 4** présente les principales conclusions et considérations intéressant l'action publique, en insistant sur l'importance de l'application du droit, des actions de sensibilisation et de la coordination institutionnelle.

9. Les principales considérations relatives à l'action publique intéressant les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation sont notamment les suivantes :

- **Comprendre les infrastructures qui sous-tendent les paiements mobiles.** Le contrôle de l'architecture technologique et de traitement concernée, notamment des rails de paiements de détail, est essentiel pour repérer les restrictions imposées aux concurrents sur le marché des paiements mobiles et les risques potentiels pour la concurrence. Il apporte les éléments nécessaires pour apprécier les domaines où les actions en faveur de la concurrence peuvent être les plus efficaces.
- **Recenser et éliminer les goulets d'étranglement réglementaires.** Les exigences en matière prudentielle et d'agrément peuvent faire obstacle à l'entrée ou au développement de nouveaux prestataires de services de paiement mobile. Un examen de la proportionnalité et des objectifs des cadres réglementaires en vigueur permet de garantir qu'ils soutiennent la contestabilité tout en promouvant les autres objectifs en matière d'action publique.
- **Envisager de mettre en place une réglementation ciblée favorable à la concurrence.** En cas d'apparition ou de persistance de défaillances du marché, la banque ouverte, la portabilité des données et les outils d'interopérabilité peuvent contribuer à rétablir l'équilibre du marché. Des mesures telles que les API normalisées et les obligations de partage réciproque ou asymétrique des données peuvent faciliter le multihébergement et réduire les coûts de changement de fournisseur.
- **Envisager de favoriser les rails de paiements de détail de substitution.** Les initiatives des pouvoirs publics tels que les commutateurs nationaux ou les systèmes de paiement rapide peuvent favoriser la concurrence en abaissant les barrières à l'entrée, en réduisant les coûts et en mettant en place des rails de paiements de détail pour remplacer ceux qui sont contrôlés par les prestataires de paiement en place.

- **L'application du droit de la concurrence est essentielle pour préserver la concurrence dans les services de paiement mobile.** Cela garantit le fonctionnement correct des marchés, en tirant les prix à la baisse, en offrant plus de choix et en améliorant la qualité proposée aux consommateurs et aux commerçants tout en stimulant l'innovation.
- **Surveiller et répondre aux pratiques d'éviction.** Les pratiques telles que les restrictions d'accès aux intrants, les conditions techniques discriminatoires et la fragmentation de l'interopérabilité peuvent entraver la concurrence. Les ventes groupées ou liées de produits ou l'auto-référencement pratiqués par des entreprises détenant un pouvoir de marché peuvent nécessiter un examen plus approfondi, en particulier au sein des grands écosystèmes numériques.
- **Évaluer les partenariats et les acquisitions de façon dynamique** Si la collaboration entre les entreprises en place et les nouveaux entrants peut générer des gains d'efficacité, elle peut aussi réduire la concurrence et décourager l'innovation. Le contrôle des fusions devrait prendre en compte les chevauchements existants, la concurrence potentielle, les trajectoires d'innovation et l'accès aux infrastructures essentielles.

1 Le paysage des services de paiement mobile

10. Les paiements mobiles représentent le moyen de paiement qui connaît la plus forte croissance dans le monde (Statista, 2024^[6]), permettant l'achat de produits et de services ainsi que les transferts d'argent entre particuliers. En 2024, les paiements mobiles ont représenté 66 % des transactions commerciales par voie électronique et 53 % des transactions dans les points de vente physiques à l'échelle mondiale, tandis que les paiements en espèces ou par carte physique ont concerné 34 % des transactions commerciales par voie électronique et 47 % des transactions dans les points de vente physiques (Worldpay, 2025^[7]). La fourniture de services de paiement mobile fait appel à une diversité de parties prenantes et de modèles de services, qui varient en fonction des juridictions. La présente section abordera dans un premier temps les différents types de paiements mobiles et la technologie qui permet d'y accéder. Elle examinera ensuite le contexte des infrastructures de paiement qui sous-tendent le secteur des paiements, les différents prestataires de paiement mobiles et modèles de services ainsi que leur influence sur les principaux déterminants de la concurrence. Enfin, elle se penchera sur les possibilités de concurrence et d'innovation offertes par les paiements mobiles.

1.1 Les différents types de paiements mobiles et la technologie qui permet d'y accéder

11. Les paiements mobiles peuvent être répartis dans plusieurs grandes catégories selon la méthode de paiement, le type de canal, l'instrument sous-jacent utilisé pour le paiement et de l'infrastructure technologique concernée. Le Graphique 1 ci-dessous en donne une représentation visuelle.

12. Il existe deux types de méthodes de paiement : les paiements de proximité et les paiements à distance.

- Les paiements de proximité sont des paiements mobiles sans contact utilisés pour payer directement dans un point de vente physique. Ils supposent que le client se trouve physiquement à proximité du terminal afin de procéder à un paiement à partir de son appareil mobile.
- Les paiements à distance effectués dans des points de vente virtuels n'exigent pas de proximité physique et ils peuvent être effectués depuis n'importe quel lieu par le biais de messages textes (SMS), d'applications mobiles, de portefeuilles ou de sites internet.

13. Les canaux qui facilitent les paiements mobiles comprennent les portefeuilles mobiles, les applications autonomes de paiement et les paiements intégrés dans l'expérience de règlement. Les prestataires de services de paiement mobile peuvent proposer plusieurs canaux de paiement mobiles³.

- **Les portefeuilles mobiles** permettent les paiements à distance et de proximité et offrent souvent des fonctions supplémentaires telles que des programmes de fidélité, une billetterie ou l'identification numérique. Ils contiennent généralement plusieurs moyens de paiement (par exemple, plusieurs cartes ou comptes bancaires) et peuvent être utilisés dans tous les contextes

de la vie quotidienne. Il est ainsi possible d'utiliser son téléphone pour payer à la caisse d'un supermarché, scanner un code QR pour régler un taxi, acheter des produits en ligne, enregistrer des cartes de transport pour prendre le métro, échanger des points de fidélité dans un café ou utiliser un identifiant numérique pour aller au concert. Apple Pay, Google Pay, Alipay et Samsung Pay sont des exemples de portefeuilles mobiles.

- **Les applications de paiement autonomes** prennent également en charge les paiements à distance et de proximité et sont utilisées principalement pour les transferts d'argent entre particuliers ou entre entreprises et particuliers. Elles répondent à des usages différents et généralement plus spécialisés que les portefeuilles mobiles, notamment le partage de frais, les transferts d'argent et les pourboires. Bien qu'elles n'aient pas les mêmes fonctions que les portefeuilles électroniques, elles sont appréciées pour leur simplicité et leurs fonctions ciblées. PayPal, Venmo (détenue par PayPal), CashApp, Bizum et les applications de banques locales sont des exemples d'applications de paiement autonomes.
- **Les paiements intégrés** facilitent le paiement à distance en intégrant la technologie de traitement des paiements dans l'expérience de paiement des sites web ou des applications. Ils sont conçus pour réduire les frictions lors du paiement et accélérer les transactions, en évitant à l'utilisateur d'avoir à indiquer à plusieurs reprises les informations relatives au paiement. Ils contribuent ainsi à augmenter le taux de conversion (le pourcentage de visiteurs d'un site web ou d'une application qui effectuent un achat) en améliorant la fluidité des paiements lors du règlement. Amazon Pay, Meta Pay, PayPal et Alipay sont des exemples de paiements intégrés dans les expériences de règlement.

14. Les paiements mobiles peuvent être ouverts ou fermés, en fonction du moyen de paiement sous-jacent. Les portefeuilles mobiles ouverts, par exemple, sont des applications qui contiennent divers moyens de paiement, notamment des cartes de crédit et de débit et des coordonnées bancaires, mais qui ne détiennent pas les fonds elles-mêmes⁴. En d'autres termes, les informations relatives à la carte ou au compte bancaire sont transmises et utilisées directement lors de la transaction. Les portefeuilles numériques fermés permettent à l'utilisateur d'ajouter des fonds à un portefeuille numérique, par exemple au moyen d'espèces chez un commerçant ou dans un point de vente au détail autorisé, puis d'utiliser ces fonds pour effectuer un paiement⁵. En d'autres termes, l'utilisateur doit ajouter des fonds au portefeuille avant de pouvoir procéder au paiement. Les répercussions sur le plan réglementaire de ces différents types de paiements sont examinées à la section 2.3.

15. Les paiements mobiles reposent sur une combinaison de technologies de base qui permettent des transactions sécurisées, transparentes et en temps réel dans différents environnements. Elles sont cruciales pour la fonctionnalité de l'appareil de l'utilisateur comme pour l'infrastructure technologique qui prend en charge le traitement des paiements.

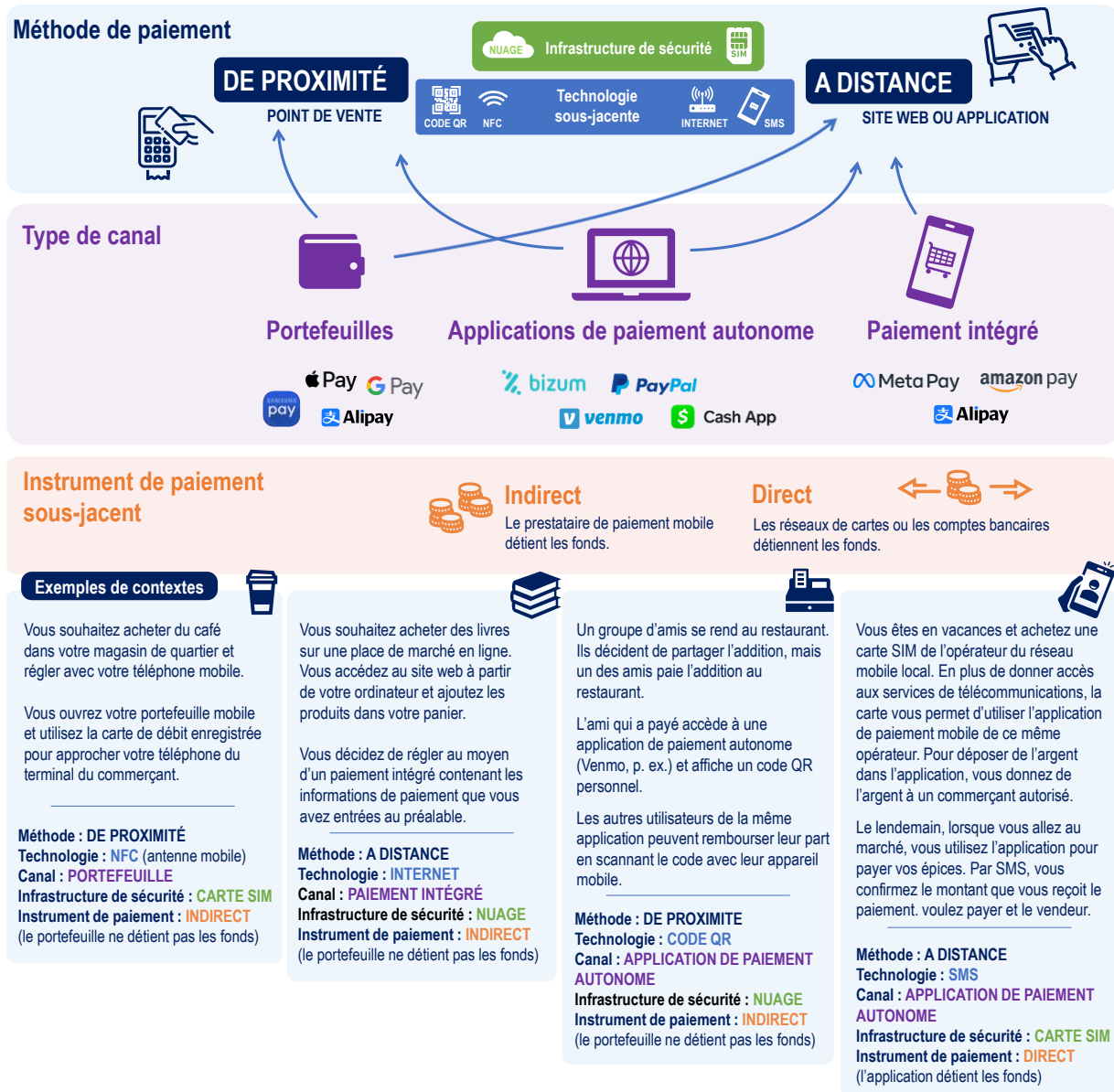
- Le système d'exploitation (OS) d'un appareil mobile constitue le logiciel de base qui permet à toutes les applications de fonctionner et de gérer la communication entre le matériel et le logiciel de l'appareil. Il gère le traitement des applications, notamment celles utilisées pour les paiements mobiles, et il est généralement préinstallé par le fabricant de l'appareil.
- Les interfaces de programmation d'applications (API) sont également indispensables aux paiements mobiles. Elles désignent un ensemble de protocoles qui permettent à différents systèmes logiciels de communiquer entre eux. Les API permettent aux applications de paiement mobile de communiquer avec le système d'exploitation de l'appareil, avec les composants matériels tels que les capteurs biométriques et avec les données enregistrées. Elles facilitent des fonctions essentielles telles que l'authentification, l'accès aux identifiants de paiement enregistrés et la communication avec les processeurs de paiement⁶.
- Des infrastructures de stockage sécurisées sont nécessaires pour protéger les informations financières sensibles échangées lors d'un paiement mobile. Il peut s'agir d'éléments chiffrés

intégrés dans l'appareil mobile, comme des puces ou des cartes SIM contenant des éléments sécurisés incorporés, ou bien accessibles à distance via des serveurs sécurisés hébergés dans le nuage. Ces systèmes enregistrent les identifiants de paiement, les jetons d'authentification et les données des transactions afin de garantir l'intégrité et la confidentialité des paiements mobiles⁷.

- L'accès à Internet ou la connectivité au réseau de télécommunications mobile sont indispensables aux paiements à distance, tels que les achats en ligne ou les transferts d'argent entre particuliers.
 - Dans de nombreuses juridictions où le niveau de pénétration d'Internet reste limité, les opérateurs de téléphonie mobile (OTM) autorisent les paiements mobiles par l'intermédiaire de leurs réseaux de télécommunications via des technologies de messagerie textuelle telles que les SMS et les USSD, ce qui permet d'effectuer des transactions sans smartphone ni connexion internet.
- Plusieurs technologies sans contact facilitent les paiements de proximité dans des points de vente physiques. Les plus répandues sont les suivantes⁸ :
 - La technologie de communication en champ proche (NFC) permet d'effectuer des transactions « tap to pay » en autorisant la communication sans fil à courte portée entre un appareil mobile et le terminal de point de vente d'un commerçant. Les informations de paiement sont échangées via une antenne NFC sécurisée et respectent le protocole NFC sans fil.
 - Les systèmes basés sur un code QR permettent d'effectuer des paiements « scan to pay » en scannant un code à barres avec l'appareil photo d'un mobile. La transaction est ainsi déclenchée et l'utilisateur est orienté vers une application de paiement ou une page web, qui permet d'obtenir une autorisation de paiement rapide sans avoir besoin de matériel supplémentaire.

16. Toutes ces technologies réunies permettent d'offrir des solutions de paiement mobile quels que soient le type de transaction, l'appareil ou la région géographique.

Graphique 1. Exemples de types de paiements mobiles, de canaux et de technologies sous-jacentes



Source : OCDE

1.2 Les infrastructures dans le secteur des paiements

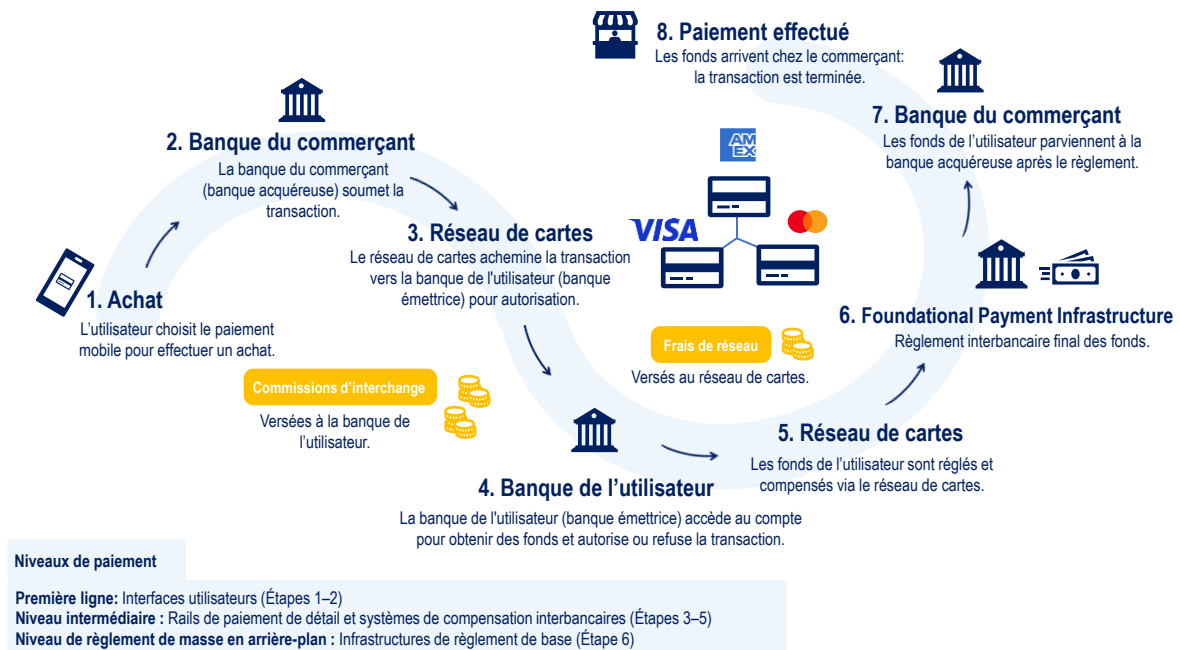
17. Les banques et les réseaux de cartes détiennent ou contrôlent généralement la couche intermédiaire des infrastructures de paiement qui permettent l'exécution des services de paiement de détail, mobiles ou non. Tout comme les voies ferrées déterminent l'itinéraire suivi par un train de fret pour livrer des marchandises, les rails de paiement de détail définissent de quelle manière les instructions de paiement circulent. Toutefois, la circulation réelle des fonds s'effectue par l'intermédiaire des infrastructures essentielles de paiement de masse, telles que les systèmes de règlement brut en temps réel (RBTR) ou ACH, qui, comme les trains de marchandises, transportent de la valeur entre les banques.

Cette méthode est la plus couramment utilisée dans la plupart des juridictions pour effectuer des paiements mobiles.

18. Les prestataires de services de paiement traditionnels (banques et réseaux de cartes) ont développé et adapté les rails de paiement de détail, selon un modèle centré sur les banques, bien avant l'apparition des paiements mobiles. Ce modèle reste au cœur du traitement, de la compensation et du règlement de la plupart des transactions de paiement mobile et, plus largement, de détail⁹. Le modèle centré sur les banques (également appelé « système quadripartite ») comprend les utilisateurs et leurs banques (les « émetteurs ») ainsi que les commerçants et leurs banques (les « acquéreurs »). Les émetteurs et les acquéreurs font partie du réseau qui fixe les règles et procédures régissant l'acheminement, l'autorisation, la compensation et le règlement des paiements entre les membres. En principe, les fournisseurs de réseaux de cartes déterminent les règles de traitement et les barèmes tarifaires (OCDE, 2022^[8]). Alors que les banques servent généralement d'émetteurs et d'acquéreurs, les réseaux de cartes facilitent les flux d'instructions de paiement et gèrent le processus de compensation. Le règlement final s'effectue par l'intermédiaire des infrastructures essentielles de paiement de masse, qui sont généralement placées sous la supervision des banques centrales¹⁰.

19. Les prestataires de services de paiement traditionnels contrôlent les rails de paiement de détail qui facilitent le traitement des opérations selon ce modèle. Les revenus tirés des commissions sur les opérations de paiement, le renforcement des liens avec les utilisateurs pour améliorer les services fournis et l'accès aux données des utilisateurs apportent une valeur ajoutée à la prestation de services de paiement. Les commissions d'interchange représentent généralement une grande partie des coûts liés à une transaction¹¹. Ce montant revient généralement à la banque émettrice, car elle assume le risque principal en accordant des services bancaires ou de crédit au payeur. Les réseaux de cartes prélèvent d'autres frais de diverse nature, notamment des frais de découvert et des frais sur les transactions à l'étranger. L'ensemble de ces frais représentent les frais de réseau. Ils varient en fonction du moyen de paiement, du lieu de la transaction, du canal (sur place ou en ligne) et du type de commerçant (OCDE, 2020^[4]). Les prestataires de paiements mobiles peuvent imposer ou non des frais supplémentaires lorsque les paiements mobiles sont proposés dans le cadre d'un modèle direct et d'un modèle collaboratif centré sur les banques¹². Le Graphique 2 est une représentation visuelle d'un modèle centré sur les banques et de ses rails de paiement de détail.

Graphique 2. Représentation d'un modèle centré sur les banques et d'un rail de paiement de détail



Source : OCDE

20. La plupart des prestataires de services de paiement mobile étant tributaires de ces rails de paiement de détail, les prestataires traditionnels ont su préserver, dans une large mesure, leurs avantages structurels et leurs positions sur le marché malgré l'arrivée de nouveaux acteurs et la croissance rapide des services de paiement mobile. En d'autres termes, les banques et les réseaux de cartes servent souvent de prestataires de niveau intermédiaire par défaut traitant les opérations pour le compte des nouveaux entrants. À leur solide implantation s'ajoutent des relations de longue date avec les clients, des données propriétaires, des économies d'échelle et de gamme et, dans de nombreuses juridictions, des obstacles réglementaires qui entravent ou retardent l'entrée de concurrents non bancaires et qui sont examinés plus en détail aux sections 2.1.2 et 2.3. Par conséquent, malgré l'arrivée des géants de la technologie (bigtechs) et des entreprises de technologie financière (fintechs) dans le secteur des paiements mobiles, les prestataires traditionnels conservent leur pouvoir de marché¹³. Ils peuvent également dresser des obstacles structurels à la concurrence dans le secteur des paiements mobiles dans les juridictions qui n'ont pas développé ni adopté à grande échelle des rails de paiement de détail de substitution. Il est essentiel de comprendre cette architecture traditionnelle et le contrôle qu'exercent les fournisseurs historiques sur les rails de paiement de détail pour cerner les restrictions imposées aux concurrents sur le marché des paiements mobiles et déterminer où des actions en faveur de la concurrence peuvent être les plus efficaces.

21. Il existe peu de prestataires de services de paiement mobile véritablement indépendants. Comme la construction d'une nouvelle ligne de chemin de fer, le développement de rails de paiement de substitution est coûteux, ce qui explique en grande partie le faible nombre de prestataires indépendants les utilisant¹⁴. Même lorsque les nouveaux entrants ont mis en place des infrastructures de traitement autonomes, comme l'explique l'Encadré 1 ci-après, les utilisateurs ont encore recours aux banques ou aux cartes de paiement pour déplacer de l'argent vers ou depuis le réseau de paiement mobile (Autorité de la concurrence, 2021^[9]) (Commission européenne, 2024^[10]). Seules font exception à la règle les juridictions où les services de paiement mobile se sont affranchis des banques et des réseaux de cartes en établissant un réseau autonome d'agents agréés pour collecter les fonds au nom du prestataire de services de

paiement mobile. En pareil cas, le modèle de services de paiement mobile indépendant permet aux prestataires d'appliquer différents barèmes tarifaires sans avoir recours aux rails de paiement de détail mis en place par les prestataires de services de paiement traditionnels¹⁵. Le Graphique 3 est une représentation visuelle d'un modèle indépendant de paiements mobiles et de ses rails de paiement de détail.

Graphique 3. Représentation d'un rail de paiement de détail indépendant non centré sur les banques



Source : OCDE

1.3 Les prestataires de services de paiement mobile et les modèles de services

22. Parallèlement aux prestataires de paiement traditionnels (banques et réseaux de cartes) qui fournissent des services de paiement mobile via des applications et portefeuilles exclusifs ou en collaboration avec de nouveaux entrants, divers nouveaux acteurs - fintechs, bigtechs (y compris les fabricants d'appareils et les fournisseurs de systèmes d'exploitation) et ORM - se sont imposés en tant que prestataires de services de paiement mobile.

23. Comme indiqué à la section 1.2, malgré ce nombre accru d'acteurs sur le marché, les banques et les réseaux de cartes restent structurellement au cœur du système, dans la mesure où elles fixent généralement les règles d'entrée sur le marché et les conditions sous-jacentes de la concurrence dans bon nombre de juridictions. Les nouveaux entrants sur le marché des services de paiement mobile n'ont pas tous le même niveau d'indépendance par rapport aux banques et aux réseaux de cartes en place, et s'appuient sur des modèles de services technologiques, réglementaires et commerciaux différents. Leurs stratégies sont déterminées par leurs offres commerciales principales, leurs bases d'utilisateurs et leur accès aux infrastructures et données essentielles. Par conséquent, le paysage des paiements mobiles devient de plus en plus stratifié dans la plupart des juridictions et il fait coexister la collaboration, la dépendance et la concurrence. Lorsque des prestataires de paiements mobiles indépendants sont apparus, cela a souvent conduit, par contrecoup, à placer les autres prestataires de paiement dans des situations de monopole ou d'oligopole, en renforçant ainsi leur pouvoir de marché dans des segments d'activités adjacents. Dans certaines juridictions, l'entrée des ORM sur le marché des paiements mobiles a ainsi supprimé la dépendance à l'égard des fournisseurs de paiements traditionnels, en faisant souvent basculer le marché des paiements et en renforçant leur position dominante sur les marchés voisins des

télécommunications. Ces deux effets soulèvent des questions d'application du droit et de conception de la réglementation, qui sont abordées aux sections 2 et 3.

24. Le terme fintech désigne les nouveaux entrants dans le secteur financier qui proposent des technologies financières (OCDE, 2024^[5]). L'arrivée des fintechs s'est accompagnée de nouveaux modèles d'affaires pour les paiements mobiles et d'innovations pour les consommateurs. Les fintechs exercent généralement leurs activités de manière plus agile et avec une structure allégée supportant moins de charges fixes grâce à des technologies de pointe. N'ayant pas à subir la rigidité de systèmes hérités du passé, les fintechs peuvent réagir rapidement à l'évolution des préférences des consommateurs (OCDE, 2020^[4]). Elles peuvent donc exercer une pression concurrentielle à l'égard des fournisseurs de paiement traditionnels, en particulier dans des créneaux spécialisés ou dans des segments adjacents aux paiements mobiles.

25. Pour autant, les fintechs de paiement mobile s'appuient fréquemment sur des partenariats avec des prestataires de paiement traditionnels pour accéder au marché en raison des obligations d'agrément et des réglementations ou lorsqu'elles rencontrent des difficultés pour monter en puissance et élargir leur clientèle. Les offres des fintechs sont donc généralement tributaires de celles des fournisseurs de paiement mobile traditionnels ou bien les complètent. Si la plupart des fintechs gèrent des services de paiement mobile ouverts, certaines ont obtenu les agréments ou les autorisations nécessaires pour offrir des services fermés, qui sont examinés en détail à la section 2.3. Lorsqu'elles proposent des services de paiement fermés, l'ajout d'argent peut se faire sans utiliser de compte ni de carte bancaire. Il suffit pour cela de déposer des espèces sur le compte concerné dans un point de vente de détail donné, qui joue le rôle d'agent agréé. Toutefois, malgré la possibilité d'ajouter des espèces sans dépendre des prestataires de services de paiement traditionnels, l'argent pénètre dans le réseau et en sort par l'intermédiaire des comptes bancaires et des réseaux de cartes (Worldpay, 2025^[7]).

26. Le terme « bigtech » renvoie aux grandes plateformes technologiques se caractérisant par des réseaux de clientèle étendus et des modèles économiques de type conglomérat sur de multiples marchés (OCDE, 2020^[4]). Dans le secteur des paiements mobiles, elles occupent une position particulière qui évolue encore. Leur rôle précis sur le marché des paiements mobiles varie sensiblement d'une juridiction à l'autre. Certaines bigtechs ont déjà tenté de supplanter entièrement les prestataires de services de paiement traditionnels en développant des infrastructures de paiement indépendantes. L'exemple le plus frappant est celui du projet Diem (anciennement Libra) proposé par Meta (anciennement Facebook), qui combinait une couche de règlement de la chaîne de blocs avec une cryptomonnaie stable pour créer un système de paiement en circuit fermé entièrement intégré et indépendant. Le projet a finalement échoué pour des raisons réglementaires (CPMI, 2019^[11])¹⁶. Aujourd'hui, leurs offres viennent toutefois généralement compléter, et non remplacer, les services des prestataires de paiements traditionnels. En effet, la grande majorité d'entre elles ont recours aux banques et aux réseaux de cartes pour traiter les paiements et offrir des services de paiement mobile ouverts. Contrairement aux fintechs, qui sont généralement tributaires des prestataires de paiement traditionnels pour monter en puissance, les bigtechs tirent parti de leur solide présence sur les marchés numériques adjacents et de leur accès sans équivalent aux données pour pénétrer sur le marché des services de paiement mobile et s'y développer.

27. Compte tenu des multiples avantages concurrentiels des bigtechs dans le domaine de la prestation de services de paiement mobile, il existe un risque de perturbations et de pressions concurrentielles futures sur les prestataires de paiement traditionnels. En plus de leurs ressources financières globales, les bigtechs disposent d'une vaste base d'utilisateurs associée à leur cœur de métier, qu'il s'agisse d'appareils mobiles, de systèmes d'exploitation, de moteurs de recherche, de places de marché en ligne ou de réseaux sociaux. Lorsqu'elles lancent un service de paiement mobile, les bigtechs tablent sur le fait qu'un grand nombre d'utilisateurs l'adopteront dans le cadre des offres de leur écosystème. Les écosystèmes multiproduits (écosystèmes) désignent des groupes de produits et de services complémentaires ou interdépendants qui forment une offre groupée proposée aux consommateurs finals.

28. De manière générale, en ayant accès aux données des utilisateurs recueillies dans le cadre de leurs activités principales et de leurs offres connexes, les bigtechs peuvent se faire une idée du comportement des utilisateurs et être mieux armées pour fournir des services de paiement mobile. Comme elles peuvent accéder aux données des utilisateurs collectées dans leur écosystème par le biais d'activités sans lien avec les services de paiement, les bigtechs ont un avantage concurrentiel unique. Elles ont également tout intérêt à proposer des services de paiement mobile, car de nombreuses activités présentes au sein de leurs écosystèmes (comme le commerce électronique) profitent de la possibilité d'effectuer des paiements. Les paiements mobiles, par contre-coup, génèrent un plus grand nombre de données, ce qui contribue à la croissance et à la valeur de la plateforme (Brunnermeier, J. et Landau, 2019^[12]). En intégrant des solutions de paiement mobile dans les écosystèmes de leurs plateformes, les bigtechs sont en mesure de créer un service de paiement mobile difficile à reproduire par leurs concurrents.

29. Pour leur part, les ORM ont joué un rôle fondamental en offrant des possibilités de paiements mobiles dans certaines juridictions où l'infrastructure bancaire était sous-développée. Ils ont mis en place des infrastructures autonomes qui ne dépendent pas des rails de paiement de détail des banques et des réseaux de cartes. Cette indépendance a été rendue possible par le contrôle qu'ils exercent sur les réseaux de télécommunications mobiles, leur accès direct aux utilisateurs et par leurs vastes réseaux d'agents établis dans le cadre de leurs offres de télécommunications. En d'autres termes, les utilisateurs de télécommunications mobiles qui décident également de recourir aux services de paiement mobile d'un ORM peuvent s'en remettre aux agents agréés pour transférer directement les fonds sur leur compte. L'agent agréé élimine ainsi toute nécessité de disposer d'un compte ou d'une carte bancaire pour transférer de l'argent vers et depuis le réseau de paiement mobile. Cela a permis de mettre en place des rails de paiement de détail de substitution par le biais de réseaux d'agents autorisés à collecter des fonds pour le compte d'un prestataire de paiements mobiles. La forte implantation de ces agents dans les télécommunications a permis aux ORM de toucher des populations privées de services bancaires, mais disposant d'un accès aux appareils mobiles et de fournir des services de paiement à grande échelle sur des marchés à faible niveau d'inclusion financière.

30. Comme les bigtechs, les ORM disposent d'une large base d'utilisateurs en lien avec leurs offres connexes, ce qui réduit les coûts d'acquisition de clients. Grâce à cet avantage structurel, ils peuvent agir en tant que prestataires de services de paiement mobile indépendants, en développant d'autres rails de paiement de détail indépendants du secteur des paiements traditionnel. En ce qui concerne les paiements mobiles par SMS, les ORM, comme les fournisseurs de matériel ou de systèmes d'exploitation pour appareils mobiles, peuvent également tirer profit de leur contrôle des infrastructures technologiques essentielles, telles que les cartes SIM ou les données de service supplémentaires non structurées (USSD).

31. L'Encadré 1 présente des exemples de modèles de services de paiement mobile divergents et d'adoption de ces services dans certaines juridictions.

Encadré 1. Exemples de modèles de services de paiement mobile et d'adoption

Les modèles de services de paiement mobile et l'adoption des technologies peuvent varier d'un pays à l'autre. La première vague de paiements mobiles a vu le jour il y a vingt ans, sur la base d'un modèle « d'argent mobile » centré sur les ORM, dans lequel ils détiennent les fonds des utilisateurs et les transferts sont effectués par SMS. En d'autres termes, il permet aux utilisateurs d'envoyer de l'argent au moyen de messages texte à travers un réseau de télécommunications sans fil sans avoir besoin d'une connexion internet ou d'un appareil mobile haut de gamme pour effectuer un paiement. Chose importante, comme dans ce modèle l'ORM détient les fonds généralement collectés par l'intermédiaire d'agents agréés, un compte bancaire n'est pas nécessaire pour transférer de l'argent. Ce mode de paiement mobile élimine toute nécessité de comptes bancaires et de réseaux de cartes s'y rattachant et favorise ainsi l'inclusion sociale. En conséquence, l'adoption des paiements mobiles dans le monde a suivi une voie différente de celle de la

plupart des autres évolutions technologiques, certains pays en développement l'ayant adopté plus rapidement au départ.

Un exemple typique nous est fourni par le Kenya, où le système de paiement mobile par SMS M-Pesa a été lancé en 2007 par Safaricom, une filiale de Vodafone. Depuis ce lancement, le Kenya est l'une des premières économies au monde dans le domaine des paiements mobiles et fait figure d'exemple de réussite dans l'adoption de ce mode de paiement, qui a favorisé l'inclusion financière en supprimant toute nécessité de compte bancaire. La Banque centrale du Kenya (CBK), en coopération avec l'Autorité de la concurrence du Kenya (CAK) et d'autres parties prenantes, a contribué à cette réussite en mettant en œuvre la première Stratégie nationale sur les paiements (SNP) en 2004-2008. En 2014, 97 % des ménages utilisaient le service M-PESA. Quatre Kenyans sur cinq ont eu recours aux paiements mobiles M-PESA en 2019. Toutefois, le maintien de la position dominante imprenable de Safaricom grâce aux services de paiement mobile M-PESA a fait naître des inquiétudes relatives à la concurrence, ce qui a donné lieu à plusieurs initiatives visant à promouvoir la concurrence, notamment des mises à jour régulières et périodiques de la SNP. Ce point est examiné plus en détail dans les encadrés 3 et 7.

À la faveur des évolutions technologiques, notamment l'accès généralisé à l'Internet à haut débit sur les appareils mobiles, les juridictions ont mis en place et adopté des solutions de substitution aux services de paiement mobile par messagerie texte. Cela passe notamment par l'utilisation accrue des applications et des portefeuilles dont le développement a été favorisé par l'arrivée des fintechs et des bigtechs sur le marché des services de paiement mobile. On distingue deux types de paiements mobiles gérés par les bigtechs : Dans certaines juridictions, les bigtechs mettent en place leurs propres infrastructures de traitement et de règlement des paiements dans le cadre d'un écosystème s'articulant autour d'une « super-app », en supprimant, dans une certaine mesure, les services d'intermédiation nécessaires aux prestataires de paiement traditionnels en proposant des services de paiement mobile fermés dans lesquels les fonds sont détenus dans un système indépendant en circuit fermé.

La Chine fait figure de pionnière dans l'adoption du portefeuille numérique, et elle illustre parfaitement les effets de l'arrivée des bigtechs dans le secteur des paiements mobiles. En 2004, Alibaba, la plus grande plateforme de commerce électronique, a lancé son application de paiement mobile Alipay. Son lancement et son adoption rapides ont tiré parti de la demande de paiements mobiles non satisfaite, de la faible pénétration des moyens de paiement autres que les espèces, de l'évolution des appareils mobiles et de leur adoption. Le rôle de premier plan de ses activités de commerce en ligne, son cœur de métier, et l'adoption rapide des codes QR dans les points de vente de détail ont contribué à faire d'Alipay le prestataire de référence dans le domaine des paiements mobiles. À son tour, WeChat a intégré WeChat Pay dans sa plateforme de réseau social en 2013. En 2019, WeChat Pay et Alipay représentaient 94 % du marché chinois des paiements mobiles. En 2017, le réseau public chinois de cartes de crédit et de débit, UnionPay, a lancé une offre de paiement mobile concurrente. En 2019, PayPal a également pris pied sur le marché chinois en rachetant GoPay. L'entreprise est ainsi entrée sur le marché en obtenant une licence pour fournir des services de paiement. Néanmoins, malgré quelques nouveaux arrivants, en 2024, la part du marché des paiements mobiles détenue respectivement par Alipay et WeChat en Chine était estimée respectivement à environ 54 % et 42 %. L'administration d'État chinoise chargée du contrôle du marché (*State Administration for Market Regulation*, SAMR) et la Commission de réglementation du secteur bancaire et des assurances de la Chine ainsi que d'autres autorités de réglementation ont travaillé conjointement sur des mesures visant à limiter les risques prudentiels et concurrentiels associés à la position dominante des bigtechs prestataires de services de paiement mobile. Ces initiatives sont présentées dans l'encadré 3.

En revanche, dans les juridictions où le taux de pénétration des prestataires de services de paiement traditionnels était déjà élevé (c'est-à-dire où la plupart des clients avaient accès à des comptes bancaires et aux services de paiement par carte s'y rattachant), comme l'Union européenne (UE), le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis, parmi d'autres, les paiements mobiles sont apparus plus tard et demeurent principalement liés à des comptes bancaires et à des services de paiement par carte préexistants dans le

cadre d'offres de paiements mobiles ouvertes. En effet, hormis la Chine, il existe peu d'exemples de nouveaux entrants ayant mis en place une infrastructure autonome. Malgré l'adoption à plus grande échelle des portefeuilles mobiles, des applications et des paiements intégrés, les cartes de paiement ou les comptes bancaires restent le moyen de paiement sous-jacent utilisé. Dans ces juridictions, les paiements mobiles viennent compléter et non remplacer les offres des prestataires de paiement traditionnels. C'est pourquoi ce modèle de service est appelé « collaboratif » ou « centré sur les banques » par opposition à « indépendant ». Malgré l'arrivée des fintechs et des bigtechs, les prestataires de services de paiement traditionnels, en tant que tels, conservent une position de force dans bon nombre de juridictions.

En outre, alors que diverses technologies, notamment les codes QR, facilitent la prestation de services de paiement mobile, la technologie NFC a été adoptée à titre d'infrastructure technologique essentielle pour les paiements de proximité dans la plupart des juridictions où le taux de pénétration des banques et des réseaux de cartes était déjà élevé. Les paiements NFC utilisent la même infrastructure technologique que les cartes de paiement sans contact reposant sur la norme EMV élaborée par Europay, Mastercard et Visa (dont elle tire son nom, EMV). En d'autres termes, là où les paiements par carte étaient déjà répandus, la technologie NFC a été largement adoptée et elle est considérée comme un apport majeur.

Remarque : Alipay et WeChat Pay exploitent des systèmes de règlement internes indépendants en circuit fermé pour les transactions réalisées sur leurs plateformes. Cependant, lorsque les utilisateurs transfèrent des fonds entre leurs portefeuilles numériques et leurs comptes bancaires, ces plateformes s'appuient sur les infrastructures de paiement de base, telles que les systèmes RBTR ou ACH, pour exécuter le règlement interbancaire. Les utilisateurs alimentent généralement leurs applications ou portefeuilles Alipay ou WeChat Pay en rattachant un compte bancaire ou une carte de débit, et procèdent ainsi à un transfert depuis le système bancaire officiel contrôlé par les prestataires de paiement traditionnels vers la plateforme. Ce processus s'appuie sur les infrastructures essentielles de règlement interbancaire, comme le système RBTR et les rails de paiement de détail des prestataires de paiement traditionnels, pour transférer les fonds vers le compte bancaire de garde du prestataire de portefeuille. Une fois à l'intérieur de la plateforme, les transactions ultérieures peuvent se dérouler en totalité à l'intérieur du système indépendant en circuit fermé.

Source : Chen (2015), Promoting competition in mobile payments: the role of USSD, World Bank, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/586781468127790413>; CBK (2022), National Payments Strategy 2022-2025, <https://www.centralbank.go.ke/wp-content/uploads/2022/02/National-Payments-Strategy-2022-2025.pdf>; CBK, 2019 FinAccess Household Survey, https://www.centralbank.go.ke/uploads/financial_inclusion/2050404730_FinAccess%202019%20Household%20Survey-%20Jun.%202014%20Version.pdf; Communications Authority Kenya (2025), First Quarter Sector Statistics Report for the financial year 2024/2025, <https://www.ca.go.ke/increased-smartphone-adoption-and-mobile-money-drive-growth-telecoms-sector-report-shows>; Jack and Suri (2014), Risk Sharing and Transactions Costs: Evidence from Kenya's Mobile Money Revolution, American Economic Review, 10.1257/aer.104.1.183; Adc (2021), Opinion 21-A-05 of April 29, 2021 on the sector of new technologies applied to payment activities, https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/attachments/2021-06/21-a-05_en.pdf; OECD (2020), "Digital Disruption in Banking and its Impact on Competition", *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, No. 243, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8d8fcb1-en>; SciTech (2024), Alipay Statistics By Market Share, Customers, Industry, Users And Facts, <https://www.sci-tech-today.com/stats/alipay-statistics/>; Croxson (2022), Platform-based business models and financial inclusion, BIS Working Papers, <https://www.bis.org/publ/work986.pdf>; Coeuré (2025), Discours de Benoît Coeuré le 25 février 2025 dans le cadre de la conférence "Hong Kong Compétition Exchange 2025", https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/attachments/2021-06/21-a-05_en.pdf.

1.4 Possibilités de concurrence et d'innovation offertes

32. Les technologies largement adoptées par le grand public, comme les téléphones mobiles, ont ouvert la voie à d'autres prestataires désireux de pénétrer sur le marché des services de paiement mobile et de s'y développer. Pour la première fois, il est donc possible que l'innovation dans le domaine des paiements de détail ne soit pas pilotée par les banques ou les réseaux de cartes, mais par d'autres prestataires de services de paiement (Bech et Boar, 2018^[13]). Cette situation pourrait relancer l'innovation et la croissance dans un secteur où des préoccupations s'étaient déjà exprimées à propos du rythme de l'innovation, les rails de paiement de détail étant détenus ou contrôlés par les banques et les réseaux de cartes. En effet, le secteur des paiements suscite depuis longtemps les inquiétudes des autorités de la

concurrence et des organismes de réglementation en raison de ses pratiques anticoncurrentielles et de la concurrence limitée (OCDE, 2012^[14]).

33. L'arrivée de nouveaux acteurs, la diversité des modèles d'affaires et l'innovation en matière de paiements mobiles, notamment la mise en place d'autres rails de paiement de détail, offrent une occasion unique de stimuler plus largement la concurrence dans ce domaine. Les rails de paiement de détail de substitution pour les paiements mobiles peuvent élargir la participation, intensifier la concurrence et remettre en question les modèles de fonctionnement en place. Cela peut passer par l'abaissement des barrières à l'entrée, la réduction des frais d'acquisition et l'accélération des règlements pour les commerçants. Les consommateurs pourraient bénéficier d'un choix plus large, de coûts moins élevés, d'une plus grande commodité et de services adaptés à leurs besoins particuliers. Par ailleurs, la concurrence dans le domaine des paiements mobiles peut également s'accompagner d'autres avantages, tels qu'une plus grande accessibilité des systèmes de paiement et la promotion de l'inclusion financière.

34. Comme indiqué aux sections 2 et 3, en abaissant les barrières à l'entrée ou à l'expansion, en préservant la contestabilité des marchés et en permettant l'exploitation d'autres rails de paiement de détail, les autorités de la concurrence, avec le concours des organismes de réglementation, peuvent donner aux prestataires de paiements mobiles des perspectives de contournement des rails de paiement de détail traditionnels, longtemps dominés par les banques et les réseaux de cartes. L'intensification de la concurrence, en se détournant notamment de ces rails traditionnels, permettrait aux nouveaux entrants d'entrer en concurrence sur les coûts et la qualité (sécurité, rapidité, fonctionnalité et commodité) et, plus généralement, d'exercer ainsi une pression concurrentielle accrue sur les opérateurs en place. En parallèle, la concurrence peut également se manifester « pour le marché » lorsque de nouvelles technologies - notamment les cryptomonnaies stables, les systèmes de paiement fondés sur des crypto-actifs et les solutions des bigtechs telles que Libra/Diem - proposent des architectures de paiement entièrement nouvelles qui pourraient contourner les infrastructures traditionnelles de paiement de détail et de masse. Si ces modèles soulèvent des questions complexes sur le plan réglementaire et stratégique, en particulier dans le contexte des paiements transfrontières, ils représentent une source de pression concurrentielle particulière susceptible d'avoir une incidence croissante sur l'évolution des systèmes de paiement. Cette évolution n'est pas examinée dans le présent document qui se concentre sur les services de paiement mobile et les questions de concurrence connexes, mais elle est reconnue comme une source de perturbation possible de marchés adjacents et naissants. En d'autres termes, la concurrence dans le domaine des paiements mobiles est l'occasion d'opérer un changement systémique, en déclenchant un cycle de réactions des concurrents qui améliorent l'efficacité des paiements et l'innovation dans l'ensemble du secteur des paiements de détail¹⁷.

35. Les innovations dans le secteur des paiements mobiles pourraient éclipser les effets proconcurrentiels constatés avec les générations de systèmes de paiement précédentes. L'axe central de l'innovation dans le domaine des paiements mobiles a trait au développement et au déploiement de technologies, d'offres de services ou de modèles d'affaires innovants qui abaissent les coûts et améliorent la qualité. L'innovation peut être progressive — en améliorant les processus existants — ou de rupture — c'est-à-dire consister à redéfinir la nature de la chaîne de valeur des paiements, comme les rails utilisés pour traiter les paiements de détail et les personnes qui y participent. Un secteur des paiements mobiles concurrentiel peut créer les conditions propices à ce type d'innovation de rupture en permettant aux nouveaux entrants, notamment les fintechs et les bigtechs, de mettre à l'épreuve les prestataires de paiement traditionnels et d'améliorer les modèles de traitement des paiements existants¹⁸.

36. Les paiements mobiles ont le potentiel de contourner certaines limites imposées par les systèmes de paiement traditionnels, telles que les commissions élevées facturées aux commerçants, les dispositions interdisant l'orientation des utilisateurs (dites « anti-steering ») et le recours à des infrastructures physiques. Dans ce contexte, en plus de transformer les modalités de paiement, les paiements mobiles sont susceptibles de reconfigurer, plus largement, la chaîne de valeur des services financiers. Ainsi, en

séparant les fonctions de paiement des prestataires de services de paiement traditionnels et en favorisant la concurrence, les paiements mobiles peuvent redéfinir la structure du marché, favoriser une approche dynamique des entrées et réorienter les incitations en faveur du bien-être des consommateurs (Linnemann Bech et Hancock, 2020^[15]). Les paiements mobiles marquent aussi un pas en avant vers la séparation progressive des services bancaires traditionnels, en faisant en sorte que ces services, ou du moins une partie d'entre eux, soient contestables. Alors que certains services comme les paiements étaient auparavant regroupés dans l'offre élargie d'une banque offrant une gamme complète de services bancaires, des prestataires spécialisés peuvent aujourd'hui entrer sur le marché et livrer concurrence à certaines parties de la chaîne de valeur, comme les paiements mobiles. Cette dissociation peut stimuler l'innovation, en permettant à de nouveaux entrants agiles de cibler certains services par une meilleure technologie et des coûts moins élevés. Elle pose également des défis importants en matière d'application du droit et de la réglementation, car les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation peuvent devoir s'assurer que les barrières à l'entrée sont levées et que les opérateurs historiques ne tirent pas parti des avantages qui leur restent pour consolider leurs positions.

37. L'expérience de certaines juridictions montre de quelle manière la concurrence peut stimuler l'innovation et réduire les coûts. Le fait de séparer le traitement des paiements de l'émission de cartes a notamment commencé à éroder le pouvoir de fixation des prix des grands réseaux de cartes et des banques en place. Dans les pays où la contestabilité du marché a progressé, les consommateurs ont bénéficié d'une plus grande accessibilité aux possibilités de paiement et les petits commerçants qui étaient auparavant exclus en raison des frais élevés ou de l'absence d'infrastructures ont pu utiliser cette technologie. Comme indiqué à la section 3.3, les rails de paiement de détail ont ainsi encouragé la concurrence et l'interopérabilité entre les plateformes de paiement, réduit les coûts pour les utilisateurs et les commerçants et favorisé l'inclusion financière (Duarte et al., 2022^[16]). Ces effets positifs ont été obtenus grâce à la pression concurrentielle, rendue possible par l'application du droit de la concurrence, la réglementation favorable à la concurrence et les progrès technologiques. Les paiements mobiles préfigurent un marché plus concurrentiel à l'avenir, apportant des avantages plus nombreux et substantiels en permettant une concurrence qui exerce des contraintes sur les prestataires de paiement en place.

2 Risques pour la concurrence

38. Comme on l'a vu à la section 1.4, pour tirer parti du potentiel qu'ont les paiements mobiles d'améliorer les avantages sociaux par le biais de la concurrence, il est nécessaire de préserver durablement la contestabilité de ce marché. Les facteurs susceptibles de soutenir l'innovation dès le départ, comme les effets de réseau, les synergies entre données et l'intégration des utilisateurs, peuvent, à terme, renforcer le pouvoir de marché et augmenter les barrières à l'entrée et à l'expansion. À mesure que ce secteur parvient à maturité et que de nouveaux risques menaçant la concurrence apparaissent, une surveillance étroite et une application du droit de la concurrence en temps opportun seront essentielles pour éviter les effets de basculement, préserver l'ouverture et garantir que les paiements mobiles restent un espace où de nouveaux prestataires peuvent voir le jour, innover et entrer en concurrence avec les acteurs en place. Cela suppose de préserver l'accès aux infrastructures technologiques et financières essentielles et d'examiner de près les pratiques d'exclusion potentielles qui peuvent entraver la concurrence, verrouiller les utilisateurs ou encore limiter, orienter et soumettre l'innovation à la cooptation. Cette section n'entend pas être exhaustive. Elle met plutôt en lumière certaines questions qui se font jour ainsi que les comportements qui pourraient entraver la concurrence dans les services de paiement mobile. Ces risques menaçant la concurrence méritent une surveillance permanente de la part des autorités de la concurrence et des organismes de réglementation afin de garantir que les consommateurs et les commerçants tirent pleinement avantage de ces innovations.

2.1 Risques structurels - barrières à l'entrée et à l'expansion

2.1.1 Caractéristiques des paiements mobiles et rôle des asymétries des données

39. À l'instar des autres marchés numériques, les paiements mobiles présentent une conjonction de caractéristiques, qui, prises individuellement, n'ont pas obligatoirement une action, mais qui, lorsqu'elles sont réunies, peuvent renforcer les barrières à l'entrée et à l'expansion et compromettre, dans une certaine mesure, la capacité du processus concurrentiel naturel à obtenir les résultats recherchés (OCDE, 2024^[5]). C'est pourquoi la section 3 de ce document examine la réglementation proconcurrentielle qui peut compléter l'application du droit, en permettant des conditions de concurrence ouvertes et équitables dans le domaine des paiements mobiles.

40. Tous les paiements mobiles sont des marchés multifaces et ils s'appuient sur l'interaction entre des groupes d'utilisateurs différents, principalement des commerçants et des clients, par le biais d'une plateforme de paiement (Rochet et Tirole, 2003^[17]); (OCDE, 2021^[18]). Les nouveaux entrants dans le secteur des paiements mobiles sont confrontés au dilemme de l'œuf et de la poule : l'adoption d'un service de paiement mobile par les clients est tributaire de l'adoption de ce même service par les commerçants, et vice versa. En d'autres termes, les effets de réseau ont une influence importante, la valeur offerte à l'utilisateur individuel augmentant avec le nombre d'utilisateurs (Eisenmann, Parker et Van Alstyne, 2006^[19]) (Autorité israélienne de la concurrence, 2021^[20]).¹⁹ Les économies d'échelle et de gamme sont également présentes dans le secteur des paiements mobiles, où une plateforme de paiement tire profit de l'augmentation du nombre d'utilisateurs et de l'ajout de fonctionnalités venant compléter celles qu'elle offre déjà. Elle peut ainsi étaler davantage les dépenses supplémentaires de la plateforme à mesure que sa

base d'utilisateurs et sa gamme de fonctionnalités augmentent. Cela peut conduire à des modèles économiques de type conglomérat, tels que les écosystèmes d'applications interdépendantes (ACM, 2020^[21]).

41. Dans certains cas, il arrive que les coûts de changement de fournisseur empêchent les utilisateurs d'opter pour un autre prestataire de paiement mobile. Ces coûts ainsi que les effets de réseau peuvent être exacerbés lorsque des produits complémentaires y sont associés, comme les appareils mobiles et leur système d'exploitation, les applications mobiles ou les portefeuilles, qui peuvent rendre l'utilisateur captif de l'écosystème d'un fournisseur (Edlin et Harris, 2013^[22]). Les commerçants peuvent supporter des coûts de changement de fournisseur liés aux frais d'hébergement, c'est-à-dire les coûts d'adoption et de maintien des capacités techniques nécessaires pour accepter une méthode de paiement donnée, notamment l'acquisition de terminaux de point de vente (TPV) compatibles, l'intégration de logiciels de paiement, la formation du personnel ou la conclusion d'accords commerciaux avec les prestataires de paiement. Ces dépenses sont engagées que le commerçant utilise un fournisseur unique (mono-hébergement) ou accepte plusieurs systèmes (multi-hébergement) et elles peuvent freiner l'expérimentation ou l'adoption d'autres solutions de paiement.

42. Les données jouent un rôle central sur les marchés des paiements mobiles, d'autant plus qu'elles s'entrecroisent de plus en plus avec l'économie des données au sens large. La capacité à collecter, traiter et monétiser les données des utilisateurs est une source essentielle d'avantage concurrentiel, non seulement pour les paiements mobiles, mais aussi pour les services adjacents fondés sur les données. Les services financiers ont toujours été très consommateurs de données. Depuis toujours les banques ont un accès privilégié aux données des utilisateurs, ce qui a renforcé leur position dominante dans l'ensemble des offres, en permettant, par exemple, l'utilisation des données relatives aux transactions et aux comptes pour évaluer le risque de crédit ou la vente croisée de produits financiers. L'arrivée des fintechs, et surtout des bigtechs, modifie cependant la manière dont les données sont exploitées ainsi que leur nature. Les fintechs et les bigtechs peuvent également utiliser les données de manière plus efficace que les prestataires de paiement traditionnels. Les systèmes informatiques hérités du passé et les contraintes réglementaires (notamment les règles en matière de protection de la vie privée, de lutte contre la fraude et de lutte contre le blanchiment de capitaux) peuvent constituer un obstacle pour les prestataires de paiement traditionnels en limitant leur capacité à tirer de la valeur des sources de données dans les mêmes proportions que les bigtechs et les fintechs. Les fintechs s'appuient généralement sur des analyses de données innovantes et sur des partenariats avec des prestataires de paiement traditionnels pour mieux cibler les utilisateurs. Les bigtechs, en revanche, ont une approche totalement différente de la collecte de données en termes d'échelle et de portée. Elles intègrent des données comportementales, sociales et transactionnelles tirées de l'ensemble de leurs écosystèmes numériques. En effet, dans certaines juridictions, pour s'adapter à l'évolution des marchés, les banques ont cherché à mettre en correspondance les données des réseaux sociaux, notamment dans le cadre de partenariats avec les bigtechs, et les données bancaires afin de mieux comprendre leurs clients (Gambacorta et al., 2020^[23]). Cela témoigne de l'avantage concurrentiel inégalé que procurent la collecte et l'utilisation des données aux bigtechs (Coeuré, 2025^[24]). La section 3.1 décrit les possibilités offertes par la concurrence pour contrer cet avantage en matière de données, en vue d'une possible évolution de la dynamique du marché des paiements mobiles.

43. Les données jouent également un rôle de premier plan pour améliorer la rapidité et la précision des opérations de paiement et permettre ainsi d'augmenter les rendements d'échelle (Autorité de la concurrence, 2021^[9]). Elles contribuent, d'une part, à repérer et à atténuer les risques de fraude. D'autre part, elles peuvent s'accompagner de risques supplémentaires, liés notamment à la protection de la vie privée et à la sécurité des données. L'accumulation systématique des données des utilisateurs et les nouveaux outils employés pour les analyser, notamment l'intelligence artificielle et les solutions d'apprentissage automatique, confèrent aux données un rôle de plus en plus déterminant pour l'obtention d'un avantage concurrentiel potentiel sur le marché des paiements mobiles. Ces rendements d'échelle

peuvent s'observer tant « à l'intérieur du marché » - en améliorant le traitement des paiements, par exemple - « qu'à l'extérieur du marché », où les données issues des paiements peuvent être exploitées au profit d'autres secteurs d'activité tels que le crédit, l'assurance, la gestion d'actifs pour les opérateurs de services financiers ou le commerce électronique et les systèmes de messagerie pour les écosystèmes des bigtechs. Les données génèrent des rendements d'échelle croissants : la collecte d'un plus grand nombre de données accroît les effets de réseau, ce qui entraîne une augmentation des activités de paiement et, par contre-coup, du volume de données. Ce processus a été dénommé « boucle données-réseau-activités » (Doerr, Frost et Gambacorta, 2023^[25]).

44. Toutes ces caractéristiques réunies peuvent créer des barrières à l'entrée particulièrement élevées, opposant aux concurrents des obstacles insurmontables et favorisant des marchés où le gagnant remporte tout (OCDE, 2021^[26]). Une dynamique concurrentielle selon laquelle le gagnant emporte tout s'observe lorsque les marchés sont enclins à s'incliner et à devenir hautement concentrés autour d'une seule plateforme dominante ou d'un petit nombre de plateformes dominantes. Les premiers arrivants qui proposent un produit attractif se hissent alors à une position dominante en faisant basculer le marché. Par contre-coup, ces barrières à l'entrée découragent et empêchent souvent les concurrents potentiels d'entrer sur le marché ou de supplanter une entreprise dominante. Le marché tend donc vers un acteur unique ou quelques acteurs dominants.

45. Dans le domaine des paiements mobiles qui se caractérise par une intégration verticale et des effets de conglomérat, cette dynamique du « tout au gagnant » peut également donner lieu à une forte concentration sur d'autres marchés. Les synergies entre l'offre et la demande facilitent l'accès aux marchés et renforcent la position dominante d'un écosystème grâce à des effets d'entraînement (rendus possibles par les caractéristiques des marchés numériques, telles que les effets de réseau), qui renforcent mutuellement la position dominante et ses effets sur l'ensemble des marchés (OCDE, 2021^[27]). En outre, lorsqu'un marché s'est incliné, l'acteur dominant peut acquérir le statut de « contrôleur d'accès », investi du pouvoir de dicter les conditions d'accès des autres entreprises à ses espaces numériques, y compris aux infrastructures technologiques essentielles, ce qui augmente les barrières à l'entrée pour les concurrents potentiels²⁰.

46. Ainsi, comme les bigtechs ont généralement déjà des utilisateurs captifs engagés dans les offres de leur écosystème, cela peut se traduire par des coûts élevés de changement de fournisseur entraînant le verrouillage des clients. Par contre-coup, les paiements garantissent un engagement supplémentaire au sein de l'écosystème (OCDE, 2020^[4]). Pour les bigtechs qui proposent du matériel ou des systèmes d'exploitation pour appareils mobiles, cela peut également ouvrir des possibilités de contrôle de l'accès aux infrastructures technologiques concernées, de concurrence dans le secteur des paiements mobiles ou de préinstallation de certaines applications de paiement mobile ou portefeuilles par défaut, ce qui est susceptible de restreindre la concurrence. Les ORM, tout comme les bigtechs qui fournissent des équipements mobiles ou des systèmes d'exploitation, peuvent également tirer avantage du contrôle des infrastructures technologiques essentielles pour les paiements mobiles par SMS²¹. Ce contrôle peut créer des barrières à l'entrée et avoir un impact sur la concurrence, comme nous le verrons plus en détail à la section 2.1.3 (Donovan, 2012^[28]). En outre, l'expérience des différentes juridictions montre que des positions dominantes dans les services de paiement mobile peuvent se renforcer mutuellement, en consolidant la position dominante dans les services de télécommunication et vice versa.

47. Compte tenu des caractéristiques des services de paiement mobile, parallèlement à l'adoption potentielle de réglementations proconcurrentielles pour promouvoir la contestabilité, l'application du droit de la concurrence est essentielle pour préserver la concurrence sur les marchés des paiements mobiles et les marchés adjacents.

2.1.2 La réglementation : une barrière potentielle directe à l'entrée et à l'expansion

48. La réglementation qui a généralement pour objectif la surveillance prudentielle, la stabilité, la lutte contre le blanchiment de capitaux, la prévention des fraudes, la sécurité ou d'autres domaines d'action publique importants peut valablement préserver l'entrée sur le marché des services de paiement mobile en imposant l'obligation de détenir une licence ou d'autres conditions à remplir, telles que les obligations de liquidité et de diversification. Comme expliqué à la section 3, certaines règles adaptées spécialement et certains cadres réglementaires ont permis des innovations déclenchées par les fintechs dans le domaine des paiements mobiles, et ont ainsi procuré une clarté juridique, permis l'émergence de nouveaux modèles d'affaires et favorisé l'entrée et l'essor de prestataires non bancaires sur le marché des paiements de détail²². Toutefois, lorsque les réglementations ne sont pas proportionnées aux risques encourus ou ne tiennent pas compte des évolutions de la technologie et des modèles d'affaires, elles peuvent constituer des obstacles structurels injustifiés à l'accès au marché. Il est donc essentiel de parvenir à un juste équilibre de la réglementation afin de réduire les barrières au minimum.

49. Des régimes d'octroi de licences complexes ou trop contraignants peuvent empêcher de nouveaux prestataires de pénétrer sur le marché ou les inciter à conclure des partenariats avec les fournisseurs en place, ce qui limite la portée d'une véritable concurrence. Dans certaines juridictions, des règles obsolètes ou excessivement normatives peuvent ne pas être adaptées aux nouveaux services de paiement mobile. Ces obstacles peuvent être particulièrement préjudiciables aux fintechs de petite taille, dont les structures de coûts et les modèles d'affaires diffèrent fondamentalement de ceux des prestataires de services de paiement traditionnels, et ils peuvent accroître la dépendance à leur égard. Par ailleurs, les entreprises plus grandes et mieux établies, notamment les prestataires de services de paiement en place et les bigtechs, sont sans doute mieux armées pour absorber les coûts de conformité ou pour influencer l'élaboration des cadres réglementaires en leur faveur. En conséquence, les marchés peuvent rester concentrés, les services de paiement mobile étant principalement proposés par les prestataires de paiement traditionnels (ou avec leur coopération). Il est conseillé d'examiner en détail les effets potentiels d'une réglementation avec l'aide de plusieurs experts de l'administration et du secteur, notamment des experts indépendants qui ne donnent lieu à aucun conflit d'intérêts²³. L'Encadré 2 examine les enseignements du Nigéria et du Ghana en matière de réglementation. La section 2.3 aborde d'autres exemples.

Encadré 2. Enseignements du Nigéria et du Ghana en matière de réglementation.

Nigéria

Après le lancement réussi du système M-PESA au Kenya, la Banque centrale du Nigeria (CBN) a élaboré en 2009 un cadre réglementaire pour les services de paiement mobile. L'objectif principal de ces réglementations était de garantir le développement structuré et ordonné des services de paiement mobile afin de promouvoir l'inclusion financière. Dans ce contexte, la banque a fixé des exigences techniques et commerciales minimales et a surtout limité les modèles économiques pouvant être adoptés pour la prestation de services de paiement mobile dans le cadre du régime d'octroi de licences. Elle a autorisé (1) les banques agissant seules ou constituées en groupe de banques à offrir des services de paiement mobile et (2) les non-banques. Cependant, bien qu'elle n'ait pas défini quelles organisations pouvaient prétendre à des licences en tant que « non-banques », elle a exclu expressément les opérateurs de réseaux mobiles, et a ainsi limité leur rôle à la fourniture d'infrastructures de réseaux de télécommunications. La CBN a justifié cette exclusion par la menace que les ORM pourraient faire peser sur la stabilité du système financier. En 2018, elle a reconnu que l'adoption à grande échelle des paiements mobiles était un échec. Elle a donc révisé le cadre réglementaire et a adopté des exigences et des dispositions réglementaires applicables à l'ensemble

des prestataires de paiement mobile, quels que soient leur type d'exploitation ou leur ancienneté. Les mises à jour du cadre réglementaire instauré en 2021 autorisent les ORM, par l'intermédiaire de leurs filiales, à s'enregistrer en tant que prestataires de services de paiement mobile. Aujourd'hui, un ORM peut fournir des paiements mobiles s'il satisfait aux conditions d'octroi de licences. L'expérience du Nigeria sert de mise en garde contre des cadres réglementaires excluant certains acteurs potentiels du marché. Elle montre également l'importance de réviser la réglementation, si nécessaire, en tenant compte de l'évolution du marché et d'étudier les moyens d'atteindre les objectifs de l'action publique en tenant dûment compte de leurs effets sur la concurrence.

Ghana

Au Ghana, les lignes directrices de 2008 relatives aux services bancaires sans agences favorisaient au départ les modèles d'affaires pilotés par les banques, les ORM n'étant pas autorisés à faire une demande de licence à moins de s'associer avec une banque. Une analyse d'impact réalisée par la Banque centrale en consultation avec plusieurs parties prenantes a montré que la préférence accordée par la réglementation au modèle centré sur les banques entravait l'entrée sur le marché et les incitations à l'investissement des fournisseurs de services de paiement mobile, ce qui avait un impact sur l'innovation. Ce constat a conduit à un repositionnement qui s'est accompagné d'une révision de la réglementation en 2015 autorisant les ORM à entrer sur le marché de manière indépendante. Après la publication des lignes directrices de 2015, le signal d'une réorientation stratégique dans l'environnement réglementaire a stimulé les investissements et s'est traduit par une plus large adoption des paiements mobiles, les comptes et le volume total des transactions passant respectivement de 3.78 millions GHS et 18 millions GHS en 2012 à 7.17 millions GHS et 113.18 millions GHS en 2014.

Source : Ezechukwu (2021), Regulating Innovation for Financial Inclusion: Lessons from Nigeria, *Journal of African Law*, <https://doi.org/10.1017/S0021855321000279>; Banque du Ghana (2022), The Evolution of Bank of Ghana Policies on the Ghanaian Payment System, <https://www.bog.gov.gh/wp-content/uploads/2022/03/The-Evolution-of-Bank-of-Ghana-Policies-on-the-Ghanaian-Payment-System.pdf>.

50. Outre le risque que la réglementation ait un effet involontaire sur l'entrée et l'expansion au sein d'une juridiction, les cadres réglementaires et prudentiels peuvent également soulever des difficultés relatives aux prestations transnationales de services de paiement mobile. De nombreux services de paiement mobile ne sont disponibles que dans certaines juridictions, et seuls quelques-uns le sont à l'échelle mondiale (Commission européenne, 2024_[10]). Des régimes d'octroi de licences différents peuvent empêcher les prestataires de services de paiement mobile de fournir leurs services dans d'autres juridictions. En outre, la fragmentation du cadre de réglementation et de surveillance peut exacerber ces risques. D'une juridiction à l'autre, des règles divergentes en matière d'octroi de licence, de conformité et de protection des données sont susceptibles d'empêcher les fournisseurs de services de paiement mobile de se développer au niveau international ou d'offrir des services transnationaux, ce qui renforce le cloisonnement national des paiements mobiles.

51. Le manque d'uniformité de la réglementation peut restreindre les possibilités d'innovation et d'entrée sur le marché, en particulier dans des domaines tels que les transferts de fonds internationaux. Même si la plupart de ces cadres reflètent des objectifs légitimes de politique publique, l'absence d'approches harmonisées peut être synonyme d'insécurité juridique, de redondance des coûts de conformité et de diminution des incitations concurrentielles. En l'état, si rien n'est fait, la fragmentation de la réglementation risque de renforcer la position dominante des acteurs en place, de restreindre la concurrence et de réduire les avantages potentiels de l'innovation en matière de paiement mobile pour les consommateurs. Les paiements mobiles sont l'occasion d'examiner si les réglementations constituent des obstacles injustifiés à l'entrée, consolident la position des acteurs en place ou si d'autres réglementations peuvent atteindre les mêmes objectifs tout en favorisant la concurrence sur des marchés longtemps dominés par les banques et les réseaux de cartes historiques.

2.1.3 Le manque d'accès aux infrastructures technologiques essentielles ou d'interopérabilité : une barrière indirecte potentielle à l'entrée et à l'expansion

52. Le manque d'accès aux infrastructures technologiques essentielles et d'interopérabilité peut constituer un obstacle à l'entrée et à l'expansion, en limitant notamment les communications vers ou entre les réseaux de télécommunications mobiles, les codes QR ou les technologies NFC, entre autres technologies essentielles permettant les paiements mobiles. Il peut également compromettre la contestabilité, les possibilités de multi-hébergement, le partage des effets de réseau et rendre l'utilisateur plus captif (Autorité israélienne de la concurrence, 2021^[20]). Comme indiqué à la section 2.2.1, cela peut également donner lieu à des risques de comportement anticoncurrentiel.

53. L'interopérabilité revêt plusieurs formes. En général, elle désigne la capacité qu'ont différents systèmes, appareils ou logiciels de communiquer et d'échanger des données en toute transparence. Elle facilite le partage sans restriction et l'utilisation de données par différents systèmes, en veillant à ce que plusieurs technologies puissent fonctionner ensemble efficacement. L'interopérabilité horizontale (des codes QR, par exemple) entre les prestataires de paiement mobile peut favoriser la concurrence en permettant aux plateformes de communiquer et aux utilisateurs de bénéficier du multi-hébergement. L'interopérabilité verticale donne accès aux infrastructures ou fonctionnalités essentielles (comme la technologie NFC et les API), permet l'entrée sur des marchés en aval ou connexes et peut éviter que le pouvoir de marché détenu sur un marché soit étendu à d'autres marchés (OCDE, 2021^[84]).

54. En principe, la garantie d'accès aux infrastructures technologiques essentielles pour les paiements mobiles grâce à l'interopérabilité permet d'éviter le basculement des marchés dans une situation de monopole, notamment lorsqu'elle est mise en place dès le début du cycle de vie d'une technologie. L'expérience pratique acquise en matière d'interopérabilité, notamment sur les marchés numériques, reste toutefois limitée et n'en est qu'à ses débuts. Les efforts déployés pour appuyer sa mise en œuvre ont fourni quelques éclairages, notamment sur l'importance de définir clairement les objectifs, sur les risques de conséquences indésirables et sur la nécessité d'une conception adaptée au contexte. Par exemple, des mesures prises principalement à des fins autres que la concurrence, comme la protection des données, peuvent ne pas avoir d'effets proconcurrentiels, à moins d'être explicitement conçues pour améliorer la dynamique du marché. Néanmoins, les efforts déployés pour mettre en œuvre l'interopérabilité comme outil de promotion de la concurrence devraient être particulièrement attentifs à ses implications potentielles sur le respect de la vie privée et la sécurité des utilisateurs, tout en veillant à ce que les acteurs en place qui contrôlent les infrastructures essentielles ne fassent pas un usage excessif ou détourné de ces préoccupations pour résister à la pression de la concurrence (ACCC, 2022^[29]). Comme indiqué à la section 3.1.1, pour parvenir à une réelle interopérabilité, il est généralement nécessaire de s'entendre sur les normes techniques, telles que des protocoles de messagerie, ou de les mettre en œuvre. Il y a lieu de noter que les entreprises en place peuvent également chercher à influencer les résultats de l'interopérabilité en agissant sur les processus d'élaboration des normes fondées sur le marché ou en faisant pression pour que la réglementation soit en phase avec leurs intérêts.

55. L'instrument approprié pour faire progresser l'interopérabilité, que ce soit par le biais de la réglementation ou de l'application du droit de la concurrence, dépend des caractéristiques particulières du marché en question. Comme on l'a vu récemment dans les discussions de la table ronde consacrée à l'application du droit de la concurrence et aux autres solutions réglementaires, il existe un corpus important de travaux de l'OCDE étudiant la relation entre le droit de la concurrence et la réglementation (2021^[30]). Imposer l'interopérabilité par le biais de la réglementation, en particulier si cette mesure est prise trop tôt, peut avoir des conséquences indésirables sur les incitations à innover. Cependant, lorsque les infrastructures essentielles sont contrôlées par les prestataires de services de paiement mobile en place, il ressort de l'expérience de plusieurs administrations que les entreprises en position dominante, une fois établies, sont peu enclines à faciliter l'interopérabilité de l'accès sans l'intervention des pouvoirs publics en faveur de la concurrence (Bianchi, 2023^[31]). Aussi, il peut être nécessaire de faire appliquer le droit de

la concurrence et des réglementations potentiellement favorables à la concurrence, mais le choix du moment est essentiel.

56. Aujourd'hui, bon nombre de services de paiement mobile fonctionnent comme des systèmes séparés et cloisonnés ayant leurs interfaces exclusives, leurs utilisateurs et leurs réseaux de commerçants. Faute d'interopérabilité, il n'est pas facile d'effectuer des transferts de fonds entre différentes plateformes de paiement mobile. Cette fragmentation peut, par contrecoup, faire renoncer à l'adoption de plateformes plus récentes ou plus petites, et constituer ainsi un obstacle à l'entrée et à l'expansion. Elle peut être intentionnelle, notamment lorsqu'une entreprise donne la priorité à ses infrastructures ou en restreint l'accès ou non intentionnelle, lorsque des incompatibilités techniques, des systèmes hérités du passé ou un manque de coordination entre les fournisseurs créent des barrières de facto à l'entrée. Cette distinction est importante : les barrières intentionnelles peuvent justifier l'application du droit de concurrence, tandis que la fragmentation non intentionnelle peut nécessiter des réponses réglementaires.

57. Les distributeurs automatiques de banque (DAB) sont un exemple d'interopérabilité historique. Lorsque les banques exploitent des réseaux de DAB exclusifs et fermés, les clients ne peuvent accéder qu'aux DAB exploités par leur banque, ce qui limite la concurrence, le choix, la commodité et l'accès. Ces systèmes cloisonnés compromettent l'efficacité et créent des infrastructures redondantes, en limitant l'utilité des DAB et en élevant des barrières à l'entrée et à l'expansion. Les banques centrales ou les organismes de réglementation financière de certaines juridictions ont rendu l'interopérabilité des DAB obligatoire afin de promouvoir l'inclusion financière et la concurrence. L'évolution des réseaux de DAB dans ces juridictions montre de quelle manière cette innovation technologique a tout d'abord renforcé la position dominante de certains fournisseurs pour finalement faciliter progressivement la participation au marché grâce à l'interopérabilité. De même, les paiements mobiles peuvent jouer à la fois le rôle d'infrastructure essentielle et de catalyseur de la concurrence.

58. L'Encadré 3 met en lumière des exemples d'interventions des pouvoirs publics et des autorités chargées de l'application du droit dans le domaine des paiements mobiles dans des juridictions qui favorisent l'interopérabilité horizontale. L'Encadré 4 de la section 2.2.1 donne des exemples d'interopérabilité verticale dans les paiements mobiles.

Encadré 3. Exemples d'interventions des pouvoirs publics et des autorités chargées de l'application du droit pour promouvoir l'interopérabilité horizontale

Kenya

Les efforts déployés pour accroître la concurrence dans le domaine des paiements mobiles en permettant le changement de fournisseur et l'interopérabilité se poursuivent grâce à la coopération entre les organismes de réglementation. Comme indiqué dans l'encadré 1, grâce à son offre M-PESA, le principal ORM du Kenya, Safaricom s'est imposé dans le secteur des services de paiement mobile il y a près de 20 ans. Aujourd'hui, il domine encore le marché des ORM et des prestataires de services de paiement mobile. Comme l'Autorité de la concurrence du Kenya (CAK) l'a souligné dans une étude de marché de 2021, le système de paiement du Kenya ainsi que l'écosystème des services financiers numériques principalement dominé par le système de paiement M-PESA, sont fortement concentrés. M-PESA représentait 99% de la part de marché de l'argent mobile. Ce scénario, dans lequel le marché a basculé dès le départ, fait encore obstacle à la concurrence, ce qui complique la tâche des autres prestataires de services de paiement désireux de s'implanter sur le marché des paiements mobiles et a des conséquences sur la concurrence, l'innovation et l'investissement. La première initiative du Kenya en faveur de l'interopérabilité a vu le jour en 2014 lorsque les réglementations nationales sur le système de paiement ont imposé aux prestataires de services de paiement d'utiliser des systèmes susceptibles de faciliter l'interopérabilité. Au départ, les clients étaient contraints d'utiliser le réseau de

l'ORM de leur prestataire de services mobiles pour effectuer des paiements. En 2022, la Banque centrale du Kenya a annoncé avoir déployé avec succès l'interopérabilité horizontale des services de paiement mobile quel que soit le réseau de l'ORM utilisé par le client. Aujourd'hui, le service M-Pesa de Safaricom détient une part de marché de 92.3 % des services de paiement mobile, en recul depuis 2021, après plusieurs initiatives prises par la Banque centrale du Kenya (CBK) et l'Autorité de la concurrence (CAK) en vue de promouvoir la concurrence. Ce changement a été rendu possible, entre autres, grâce aux actions de sensibilisation de la CAK et aux nombreux réexamens du système de paiement national effectués par la Banque centrale du Kenya avec le concours des autres institutions publiques et parties prenantes. Néanmoins, compte tenu du monopole durable de Safaricom, les pouvoirs publics kenyans examinent un projet de loi visant à séparer les services de Safaricom des services M-PESA afin d'améliorer la concurrence sur les deux marchés.

Chine

En Chine, les pouvoirs publics et les autorités du secteur ont également encouragé l'interopérabilité par le biais d'orientations administratives visant à accroître la concurrence et à réduire les risques systémiques apparents liés à la position dominante des bigtechs sur le marché des paiements mobiles. La Banque populaire de Chine a publié un plan pour le développement des fintechs pour la période 2019-2021, qui vise à faire progresser l'application de normes technologiques unifiées et l'interopérabilité horizontale des codes QR entre les différents commerçants et applications. Auparavant, Alipay et WeChat Pay utilisaient chacune des normes de codes-barres incompatibles pour les paiements mobiles réalisés à l'aide de codes QR. Aujourd'hui, l'interopérabilité des codes QR permet aux utilisateurs d'effectuer des paiements quelle que soit leur application, ce qui accroît le choix de paiements mobiles. À la fin de 2021, WeChat Pay et Alipay ont achevé l'interopérabilité nationale des codes QR de paiement entre elles et avec UnionPay.

Les initiatives de la Chine pour promouvoir l'interopérabilité ont été complétées par l'application du droit de la concurrence. En 2021, à la suite d'une enquête sur Alibaba fondée sur des allégations selon lesquelles l'entreprise obligerait les commerçants de son site web à signer des accords de coopération exclusifs, les empêchant ainsi de vendre leurs produits sur des plateformes concurrentes, l'administration d'État chinoise chargée du contrôle du marché (SAMR) a rendu une décision constatant une infraction et a infligé à Alibaba une amende record pour abus de position dominante sur le marché des services des plateformes de vente en ligne. La SAMR a estimé qu'Alibaba avait appliqué un plan stratégique global ayant des effets sur les marchés connexes, notamment celui des paiements mobiles, qui viennent encore renforcer son pouvoir de marché. La lettre d'orientation administrative contenant des instructions de conformité adressée à Alibaba indique que l'entreprise devrait ouvrir davantage ses applications de données et de paiement afin de promouvoir l'interconnexion et l'interopérabilité entre les plateformes.

Israël

À la suite des recommandations formulées par l'Autorité israélienne de la concurrence dans son étude de marché de 2021 concernant les applications de transfert d'argent entre particuliers, Israël a promulgué en juin 2023 le règlement sur l'engagement dans les services de paiement et la loi sur la limitation des paiements. L'étude de marché a souligné la forte concentration des services de paiement et recensé les facteurs essentiels pour préserver la concurrence, notamment la possibilité pour les utilisateurs d'avoir accès au multi-hébergement en garantissant l'interopérabilité et la portabilité des données, qui sont examinées plus en détail à la section 3.1. La loi vise à renforcer la concurrence et l'interopérabilité dans le secteur des paiements mobiles. Elle met en place un cadre complet pour l'octroi de licences aux prestataires de services de paiement, qui contient des dispositions destinées à faciliter les services d'initiation de paiement, comme le prévoit la directive DSP2 de l'Union européenne examinée dans l'encadré 6. L'un des principaux objectifs de la loi est de lever les barrières entre les

plateformes de paiement, et de favoriser ainsi la transparence des transactions entre les différents prestataires. La loi impose donc aux opérateurs de garantir l'interopérabilité horizontale, en veillant à ce que les utilisateurs puissent utiliser différents services pour envoyer et recevoir de l'argent. Le principe est le même que pour l'interopérabilité des télécommunications, qui permet à n'importe quel utilisateur d'appeler un autre numéro, quel que soit le fournisseur de services du destinataire.

Note : Selon une étude de marché réalisée en 2016 par l'Autorité de la concurrence du Kenya (CAK), Safaricom alourdissait les coûts de ses concurrents en leur facturant des frais USSD anormalement élevés, les empêchant ainsi d'entrer en concurrence avec M-PESA sur le marché des paiements mobiles. L'étude a par ailleurs souligné que lorsqu'un fournisseur occupe une position dominante, les effets de réseau renforcent et protègent cette domination, ce qui a souvent un impact sur les marchés adjacents. Dans le cas de M-PESA, le fait de limiter l'accès à un intrant essentiel s'est traduit par des avantages concurrentiels pour l'opérateur en place sur les marchés de l'épargne et du crédit ainsi que sur les marchés des télécommunications et des paiements mobiles. Sur la base de l'étude de marché et des actions de sensibilisation de la CAK, Safaricom a changé de cap, et a amélioré l'accès des concurrents aux USSD.

En Chine, il subsiste des entraves à la concurrence, car l'interopérabilité est limitée exclusivement aux principaux prestataires de services de paiement mobile. En effet, les exigences en la matière ne précisent pas les méthodes de conception ou de mise en œuvre et laissent ainsi aux acteurs du marché le soin d'en décider.

Source : CAK (2021), Report on the Competition Authority of Kenya Digital Credit Market Inquiry,

http://196.207.23.2:8080/bitstream/handle/123456789/133/Digital_Credit_Market_Inquiry_Report_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y;

CBK, National Payment System Regulations (2014), <https://www.centralbank.go.ke/wp-content/uploads/2018/12/NPSRegulationsNew2014-1.pdf>;

CBK (2022), Full interoperability of mobile money operators becomes effective, https://www.centralbank.go.ke/uploads/press_releases/1178640578_Press%20Release%20-%20Full%20Interoperability%20of%20Mobile%20Money%20Operators%20Becomes%20Effective.pdf;

Communications Authority Kenya (2025), First Quarter Sector Statistics Report for the financial year 2024/202, <https://www.ca.go.ke/increased-smartphone-adoption-and-mobile-money-drive-growth-telecoms-sector-report-shows>;

CAK (2016), Competition inquiry into USSD service provision in Kenya, <http://196.207.23.2:8080/bitstream/handle/123456789/145/USSD%20Service%20Provision%20Market%20Inquiry.pdf?sequence=1&isAllowed=y>;

Colangelo (2024), Mobile wallets and interoperability: when competition meets financial inclusion, 10.2139/ssrn.5039449; CBK (2023), Launch of the Kenya Quick Response Code Standard to Increase Usage of Digital Payments,

https://www.centralbank.go.ke/uploads/press_releases/812141299_Press%20Release%20-%20Launch%20of%20the%20Kenya%20Quick%20Response%20Code%20Standard%20to%20Increase%20Usage%20of%20Digital%20Payments.pdf;

Fei (2023), Regulation under administrative guidance: The case of China's forcing interoperability on digital platforms, Computer Law and Security Review, 10.1016/j.clsr.2022.105786; Israel Competition Authority (2021), Market Research: P2P

Transfer Apps, https://www.gov.il/BlobFolder/reports/p2pmarketresearch/en/englishsite_Payment%20App%20Research%20-%20Draft%20for%20Public%20Comment%20-%20EN.pdf;

Law for the Regulation of Engagement in Payment Services and Payment Initiation, enacted on June 6, 2023.

2.2 Comportements à risque - pratiques d'exclusion

59. De manière générale, les pratiques d'exclusion méritant une surveillance dans le domaine des services de paiement mobile sont les mêmes que dans la distribution traditionnelle et ont été observées chez différents prestataires de paiements mobiles et dans plusieurs juridictions²⁴. Certaines caractéristiques propres aux marchés numériques, comme les effets de réseau, peuvent toutefois s'autoentretenir (écosystème à effet d'entraînement) et donner de nouvelles dimensions à ces pratiques ou amplifier leurs effets. Ces effets peuvent se produire lorsque les services de paiement sont étroitement intégrés dans des écosystèmes numériques plus vastes (par exemple, des plateformes de commerce en ligne ou des systèmes d'exploitation). Cette intégration peut renforcer le pouvoir de marché en enfermant les utilisateurs dans l'écosystème d'un prestataire unique, en augmentant les coûts de changement de fournisseur et en dissuadant les concurrents d'entrer sur le marché. À mesure que le marché des paiements mobiles évolue, cette dynamique est susceptible de donner naissance à de nouvelles formes de comportements d'exclusion ou d'intensifier les craintes relatives aux pratiques existantes. La section suivante donne des exemples de comportements de ce type et de leurs conséquences possibles sur la concurrence.

2.2.1 Éviction ou augmentation des coûts supportés par les entreprises rivales

60. On parle d'éviction lorsqu'une entreprise disposant d'un certain pouvoir de marché limite ou bloque l'accès à un intrant essentiel qui est nécessaire aux entreprises rivales pour entrer réellement en concurrence. Dans le domaine des paiements mobiles, cette situation peut se produire lorsqu'une entreprise contrôle une infrastructure technique essentielle, telle que la fonctionnalité NFC, des éléments sécurisés d'un dispositif, des normes de codes QR ou l'accès à un système d'exploitation, et qu'elle restreint l'accès des prestataires de services de paiement concurrents à cette infrastructure. C'est notamment le cas lorsqu'un fabricant d'appareils mobiles ou de systèmes d'exploitation occupant une position dominante s'oppose à ce que des prestataires de paiement concurrents aient accès à la fonctionnalité « Tap to Pay » grâce à la technologie NFC, tout en autorisant l'accès à son service de paiement intégré. Ce point est examiné plus en détail dans les encadrés 2.2 et 2. De même, il est possible de restreindre l'accès aux normes des codes QR ou aux mécanismes d'authentification sécurisés de manière à entraver l'entrée de concurrents sur le marché ou à dégrader le niveau des services fournis aux utilisateurs.

61. Lorsque ces infrastructures sont indispensables ou difficiles à reproduire, le refus d'accès peut effectivement exclure des concurrents du marché, en particulier si les consommateurs n'accèdent pas facilement au multi-hébergement de différents services. L'éviction peut être particulièrement préoccupante lorsqu'elle empêche ou retarde l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché, réduit le choix des consommateurs ou permet à un fournisseur en position dominante de tirer parti de sa position sur des marchés adjacents. Lorsqu'elles évaluent ce type de comportement, les autorités de la concurrence pourraient se demander si l'accès à l'intrant concerné est essentiel, si le refus est objectivement justifié (par exemple, pour des raisons techniques ou de sécurité), si son effet restreint la concurrence de manière substantielle ou s'il fausse la concurrence fondée sur les mérites, par exemple, en tirant parti d'un pouvoir de marché sur des marchés adjacents, comme nous le verrons dans la section suivante.

62. Plutôt que de bloquer purement et simplement l'accès, une entreprise détenant un pouvoir de marché impose parfois des conditions ou maintient une structure de marché qui alourdit les coûts supportés par ses concurrents, et compromet ainsi leur capacité à se livrer concurrence sur un pied d'égalité. Le manque d'interopérabilité dans le domaine des paiements mobiles peut servir de mécanisme pour alourdir les coûts des concurrents. Par exemple, lorsque des opérateurs en place limitent l'accès aux API ou fragmentent les processus d'authentification, ils peuvent contraindre leurs concurrents à investir dans une infrastructure faisant doublon ou à créer des solutions de contournement qui diminuent l'efficacité et augmentent les points de friction rencontrés par l'utilisateur.

63. Le fait d'augmenter les coûts des entreprises rivales en supprimant l'interopérabilité peut être particulièrement préoccupante lorsque l'interopérabilité est techniquement possible, largement demandée par les utilisateurs ou les commerçants et refusée sans justification légitime. Dans ce cas, le fournisseur en place peut maintenir la fragmentation non pas pour améliorer l'efficacité ou la sécurité, mais pour préserver les avantages concurrentiels liés au verrouillage de l'utilisateur, aux coûts de changement de fournisseur ou à l'intégration dans l'écosystème. Cette stratégie peut rendre l'adoption de services concurrents plus coûteuse ou moins avantageuse pour les utilisateurs et les commerçants, en protégeant ainsi le prestataire en place de la pression concurrentielle.

64. Contrairement à l'éviction pure et simple, l'effet d'exclusion induit par l'alourdissement des coûts n'a pas toujours un effet immédiat sur les concurrents du marché. Il peut toutefois fausser les conditions de concurrence au fil du temps, en particulier lorsque des entreprises rivales sont contraintes de dupliquer l'infrastructure, de faire face à une réduction des économies d'échelle ou de fournir aux utilisateurs un niveau de service comparable. Ces préjudices peuvent entraîner une baisse des investissements, un ralentissement de l'innovation ou une sortie du marché. Ce comportement n'étant pas intrinsèquement illégal (per se ou par objet), les autorités de la concurrence doivent apprécier s'il est le fait d'un fournisseur disposant d'un pouvoir de marché significatif sur un intrant qu'il est difficile ou coûteux de reproduire. En

outre, elles se demanderont (a) s'il existe une justification technique, de sécurité ou de protection de la vie privée crédible, (b) si ce comportement augmente sensiblement les charges opérationnelles pesant sur les entreprises rivales et (c) s'il a pour effet probable d'affaiblir la concurrence, plutôt que de simplement porter atteinte à différents concurrents. Il est indispensable de surveiller ce type de comportement. En effet, comme indiqué à la section 2.1.3, le contrôle des infrastructures essentielles peut déterminer l'accès au marché. Faire en sorte que l'accès à ces infrastructures ne soit pas bloqué ou limité à des fins d'exclusion stratégique permettrait de préserver la contestabilité, d'encourager l'innovation et d'améliorer les résultats pour les consommateurs et les commerçants.

65. L'Encadré 4 traite de l'application du droit et de la réglementation concernant le verrouillage des infrastructures essentielles et des fonctionnalités relatives aux services de paiement mobile.

Encadré 4. Exemples d'application du droit et de réglementation sur l'accès aux fonctionnalités NFC et API d'Apple

Dans le contexte des paiements mobiles, les responsables de l'action publique et les autorités de la concurrence de plusieurs juridictions ont exprimé leur inquiétude face au contrôle exercé par Apple sur son système d'exploitation. Ce contrôle aurait empêché les prestataires de paiement mobile concurrents d'accéder à la NFC et à la fonction connexe d'API, en réservant exclusivement à Apple Pay, le portefeuille mobile d'Apple, l'accès aux paiements de proximité compatibles avec la norme NFC par des utilisateurs d'appareils mobiles Apple.

Application du droit de la concurrence à l'égard d'Apple dans l'Union européenne

Au sein de l'UE, la Commission européenne (CE) a ouvert en 2020 une enquête portant sur les pratiques d'Apple concernant Apple Pay et a conclu à titre préliminaire en 2022 qu'Apple avait abusé de sa position dominante en refusant de fournir l'accès à la NFC et la fonctionnalité connexe d'interopérabilité entre les API sur le système d'exploitation Apple à des développeurs de portefeuilles mobiles concurrents tout en réservant cet accès exclusivement à Apple Pay. En 2024, la CE a accepté les engagements juridiquement contraignants pris par Apple et applicables dans l'Espace économique européen (EEE) pendant une durée de dix ans, qui garantissent, entre autres, l'application de critères d'admissibilité équitables, objectifs, transparents et non discriminatoires afin de rendre la NFC et la fonctionnalité des API accessibles gratuitement et de permettre ainsi aux utilisateurs de bénéficier d'une sécurité équivalente et du même niveau de services. Ces engagements permettent à des prestataires de paiement concurrents de pénétrer sur le marché et d'entrer en concurrence avec Apple Pay, en donnant le choix aux utilisateurs d'appareils mobiles Apple.

À la suite des engagements en faveur de l'accès et de l'interopérabilité pris en décembre 2024, Vipps MobilePay a lancé en Norvège la première solution de remplacement d'Apple Pay sur iPhone et l'entreprise prévoit d'élargir ses offres au Danemark, à la Finlande et à la Suède en 2025. D'autres entrées sur le marché sont annoncées en 2025. Les engagements d'Apple sont notamment sans préjudice des obligations imposées aux contrôleurs d'accès en vertu de la législation sur les marchés numériques (DMA) décrite dans l'encadré 8. En mars 2025, la Commission européenne a effectivement précisé les mesures qu'Apple doit prendre pour faciliter l'interopérabilité avec son système d'exploitation iOS. Ces instructions étaient axées sur les fonctionnalités de connectivité, qui sont principalement utilisées par les appareils connectés, mais qui pourraient également être utiles pour développer des services de paiement mobile innovants.

Asymétries des réglementations sur les infrastructures technologiques des paiements mobiles en Allemagne

Il est intéressant de noter qu'avant la décision de la CE sur les engagements d'Apple Pay, les pouvoirs publics allemands ont adopté le paragraphe 58a de la loi allemande sur la surveillance des services de paiement, qui prévoit un droit d'accès aux infrastructures technologiques qui soutiennent les services de paiement mobile à un prix équitable et selon des conditions et modalités raisonnables. Bien que cette disposition ait été surnommée « Lex Apple Pay », la réglementation ne se limite pas aux appareils mobiles d'Apple. Elle s'applique à un plus large éventail d'infrastructures essentielles sous-jacentes, notamment les assistants virtuels. L'objectif qui sous-tend le paragraphe 58a, tel qu'il est décrit dans l'exposé des motifs, est de promouvoir l'innovation technologique dans les services de paiement afin de stimuler la concurrence et la prospérité économique. L'alinéa 5 du paragraphe 58a précise également que le règlement n'a pas d'incidence sur l'application du droit de la concurrence, Ce même droit a d'ailleurs ouvert la voie aux réformes de la DSP2, comme indiqué à la section 3 et dans l'encadré 6 ; l'affaire Apple Pay de la Commission européenne illustre comment l'application du droit de la concurrence peut donner naissance à une réglementation sectorielle favorable à la concurrence, qui est abordée plus en détail à la section 3.

Note : Le paragraphe 58 de la loi allemande impose des normes plus strictes que celles appliquées par les autres États membres en vertu de la législation DSP2, ce qui constitue un obstacle potentiel à l'expansion en raison de la fragmentation réglementaire. Cependant, elle ne prévaut pas sur les obligations découlant du droit national de la concurrence et du DMA. Attendu qu'elle a aussi influencé la conception de la disposition équivalente figurant à l'article 6, paragraphe 7 du DMA, le risque de fragmentation est réduit.

La décision de la Commission concernant Apple Pay montre également l'utilité des études de marché et des enquêtes auprès des consommateurs pour mettre en évidence des pratiques anticoncurrentielles. Sur la base d'enquêtes menées auprès des consommateurs dans le cadre d'une affaire ouverte pour pratiques anticoncurrentielles, la Commission a constaté à titre préliminaire l'absence de contraintes menaçant la position dominante d'Apple sur le marché secondaire des portefeuilles mobiles NFC (dans les points de vente) sur iOS. En effet, les consommateurs ne peuvent pas faire un choix éclairé au moment de l'achat de leur appareil ; ne prennent pas en considération la disponibilité des portefeuilles mobiles lors du choix d'un appareil ; n'adapteraient pas leur comportement d'achat aux appareils en cas d'exploitation sur le marché des portefeuilles mobiles ; et n'adapteraient pas leur comportement d'achat dans un délai raisonnable. L'étude de l'ACM néerlandaise sur les bigtechs présentes sur le marché des paiements a également éclairé l'enquête de la CE sur Apple Pay concernant l'accès à la technologie NFC. Beaucoup d'autres juridictions (comme les États-Unis, la Suisse et le Brésil) font l'objet d'enquêtes ou de procédures contentieuses en cours portant sur des allégations de restrictions d'accès aux infrastructures essentielles de paiement mobile par Apple.

Il convient de noter que plusieurs actions mondiales engagées contre Apple et visant à faire respecter le droit de la concurrence portent sur les politiques de paiement des achats intégrés dans les applications de l'App Store iOS ; cependant, les paiements intégrés ne sont pas examinés dans le présent document consacré aux solutions de paiement mobile de type Apple Pay qui sont distinctes des paiements intégrés dans les applications.

Source : European Commission (2024), Case 40.452 Apple - Mobile payments, https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/1/202428/AT_40452_10155330_9978_4.pdf; Vipps MobilePay (2024), Vipps MobilePay launches the world's first alternative to Apple Pay on iPhone, <https://vippsmobilepay.com/en/news/2024/12/09/vippsmobilepay-launches-the-worlds-first-alternative-to-apple-pay-on-iphone>; Franck and Linardatos (2020), Germany's 'Lex Apple Pay': Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement, *Journal of European Competition Law & Practice*, 10.1093/jeclap/lpaa032; European Commission (2020), Commission staff working document impact assessment report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0363>; USDOJ (2024), Justice Department Sues Apple for Monopolizing Smartphone Markets, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-sues-apple-monopolizing-smartphone-markets>; European Commission (2025), Apple 6(7) specifications, https://digital-markets-act.ec.europa.eu/questions-and-answers/interoperability_en.

2.2.2 Vente liée, vente groupée, effet de levier, auto-référencement

66. Les ventes liées et groupées permettent d'obtenir des produits et services de meilleure qualité, moins chers et plus pratiques. Malgré ces avantages, la vente liée et la vente groupée peuvent avoir des effets d'exclusion de la concurrence sur un marché distinct, par ailleurs concurrentiel, et préserver le pouvoir de marché sur le marché du produit ou service liant. Un prestataire de services de paiement

exerçant un pouvoir sur un marché (par exemple, le commerce en ligne) peut ainsi fausser la concurrence sur un marché lié (par exemple, les paiements mobiles). La principale crainte est que la solution de paiement d'un prestataire de paiement mobile fasse l'objet d'une vente liée ou groupée avec d'autres produits ou services alors que ce même prestataire détient un pouvoir de marché, ce qui équivaldrait à une vente forcée.

67. Les plateformes numériques ne sont pas les seules concernées. Dans le secteur bancaire traditionnel, des effets analogues sont parfois observés lorsque l'accès à des infrastructures ou à des services financiers, comme les comptes bancaires, est conditionné par l'utilisation du portefeuille mobile ou du service de paiement propre à la banque. Une banque peut ainsi exiger que les clients utilisent son application de paiement mobile exclusive pour effectuer des paiements instantanés ou restreindre les capacités des prestataires de paiement non bancaires d'effectuer des opérations à partir des comptes des clients. Ces pratiques peuvent renforcer le pouvoir de marché des acteurs en place et élever des barrières à l'entrée de prestataires de services de paiement mobile nouveaux ou plus novateurs, en particulier lorsqu'il est difficile ou coûteux pour un client de changer de fournisseur de compte bancaire ou d'application de paiement.

68. L'opérateur suisse SIX, un groupe d'infrastructures et de services de traitement des paiements détenu et géré par un consortium de banques, donne un exemple de pratique d'exclusion par la vente liée et l'effet de levier opérée par un prestataire de services de paiement traditionnel. Entre 2005 et 2007, SIX occupait une position dominante dans le secteur des services de traitement des paiements par carte. À l'occasion d'une mise à niveau vers de nouveaux terminaux de paiement, SIX a proposé aux commerçants une fonctionnalité de conversion dynamique de devises (DCC) permettant aux clients de payer dans leur devise d'origine. Cependant, seuls les terminaux de paiement fabriqués par sa société affiliée permettaient d'accéder à cette fonction. SIX a refusé de partager les informations techniques nécessaires aux fabricants de terminaux concurrents pour activer la fonctionnalité DCC sur leurs appareils. Les commerçants souhaitant proposer la DCC étaient en pratique contraints d'utiliser les terminaux de SIX. La Commission de la concurrence suisse (COMCO) a estimé que SIX avait illicitement abusé de sa position dominante comme levier dans le domaine du traitement des paiements pour exclure la concurrence sur le marché des terminaux de paiement, ce qui constitue une pratique de vente liée abusive, de discrimination et de restriction de la concurrence en matière de progrès technique (Réseau européen de la concurrence, 2012^[32]).

69. Sur le plan de la concurrence, la principale crainte est que la vente liée ou la vente groupée entraîne l'adoption forcée, réduise le choix effectif et fausse la concurrence sur les marchés des paiements mobiles par ailleurs contestables. Il est nécessaire d'apprécier les effets pour distinguer une intégration positive d'un comportement d'exclusion, en prêtant une attention particulière à la possibilité qu'un prestataire restreigne l'accès à un produit ou à un service et à son incitation à le faire, à l'absence de choix pour le consommateur et au préjudice potentiel causé à l'innovation et à la dynamique de marché sur le long terme.

70. La section 2.3 aborde les interdépendances entre les nouveaux entrants et les opérateurs en place, mais la collaboration dans le domaine des paiements mobiles ne se limite pas aux prestataires de services de paiement traditionnels et aux nouveaux entrants. Dans bien des cas, les banques ont noué des partenariats pour le lancement de solutions de paiement conjointes²⁵. Même si des collaborations de ce type peuvent favoriser les effets d'échelle, l'interopérabilité et les effets de réseau profitant aux utilisateurs, elles peuvent également soulever des problèmes de concurrence potentiels. Les partenariats entre les grandes banques risquent de faciliter la collusion, de limiter la concurrence dans les services de paiement, de favoriser les ventes liées, les ventes groupées, l'utilisation d'effets de levier, l'auto-préférence ou l'exclusion des concurrents de moindre envergure ou des prestataires de paiement non bancaires. La coopération instaurée entre les banques en place afin de développer d'autres systèmes de paiement de détail, notamment pour réduire la dépendance à l'égard des réseaux de cartes, peut ainsi favoriser la

concurrence dans la mesure où elle renforce l'indépendance et réduit les frais. Elle pourrait toutefois également faire craindre des pratiques d'exclusion ou d'éviction du marché. Comme indiqué à la section 3, pour atténuer ces risques et préserver la contestabilité des marchés du paiement mobile, il est essentiel de veiller à ce que les structures de gouvernance, les accords de partage des données et les conditions d'accès demeurent favorables à la concurrence.

71. Dans le même ordre d'idée, on est en présence d'un traitement préférentiel lorsqu'un prestataire de plateforme de paiement mobile détenant un pouvoir de marché sur des marchés adjacents profite de cette position pour accorder la préférence à son service de paiement mobile. Lorsque des prestataires de services de paiement mobile détiennent leurs propres infrastructures essentielles, un risque analogue se pose en cas de pré-installation de leurs services de paiement mobile. Cette situation peut protéger et renforcer le pouvoir de marché de l'écosystème mobile, en s'accompagnant d'effets sur les marchés du paiement mobile et sur les marchés adjacents, notamment le système d'exploitation ou le matériel. Les paiements mobiles étant proposés et consommés avec d'autres produits ou services et la présence d'écosystèmes étant courante dans la prestation de paiements mobiles, ces pratiques peuvent être une source de préoccupations de plus en plus vives, en raison des leurs effets d'auto-entraînement anticoncurrentiels sur l'ensemble de l'écosystème englobant plusieurs marchés. Comme indiqué dans l'Encadré 4, dans l'affaire Apple Pay de la CE, l'une des principales craintes était qu'Apple puisse restreindre la concurrence tout en accordant l'auto-préférence à son service de paiement mobile, Apple Pay, grâce à sa position dominante sur les infrastructures technologiques essentielles²⁶.

2.2.3 Clauses de la nation la plus favorisée et dispositions interdisant l'orientation des utilisateurs (dites « anti-steering »)

72. La clause de la nation la plus favorisée (NPF) est un type de restriction verticale susceptible de compromettre la concurrence sur le marché des paiements mobiles. Des clauses NPF peuvent être mises en place dans le cadre d'accords interorganisations sur les prix qui garantissent qu'un commerçant accordera à un prestataire de services de paiement mobile un traitement de faveur, en le faisant bénéficier de clauses et de conditions de prix optimales pour ce service de paiement mobile²⁷. Elles peuvent ainsi imposer des restrictions relatives à la manière dont un commerçant traitera les autres prestataires de services de paiement mobile. En tant que telles, elles sont donc susceptibles d'avoir des effets d'exclusion et de collusion et d'être préjudiciables pour la concurrence par les prix en limitant les incitations des commerçants à appliquer des prix plus bas grâce aux coûts de transaction moindres obtenus auprès d'autres prestataires de services de paiement mobile.

73. Les règles et dispositions interdisant l'orientation des utilisateurs (« anti-steering ») peuvent également avoir des effets d'exclusion en limitant l'accès des consommateurs à l'information sur un paiement mobile ou à un autre système de paiement. Par contrecoup, cela peut évincer des concurrents liés par des dispositions « anti-steering », décourager l'entrée sur le marché du paiement mobile et priver les utilisateurs finaux de nouvelles applications de paiement mobile potentielles ou d'offres connexes²⁸.

74. Les problèmes de concurrence liés aux clauses NPF et aux règles anti-steering se sont posés sur les marchés traditionnels du paiement par carte²⁹. Aux États-Unis, par exemple, Visa et Mastercard ont fait l'objet d'actions en justice introduites par des particuliers pour pratiques anticoncurrentielles dans lesquels les défendeurs affirmaient que les règles du réseau imposaient effectivement des obligations de type NPF, qui empêchaient les commerçants de proposer des solutions de paiement moins chères. À l'issue de plusieurs années de procédure, les parties sont parvenues à l'un des accords les plus importants de l'histoire des États-Unis en matière de concurrence, la Cour d'appel pour le deuxième circuit ayant confirmé la décision en 2023 tout en précisant que les plaintes en question portaient sur des commissions d'interchange excessives et des règles restrictives pour les commerçants décourageant la concurrence (Second Circuit, 2023^[33]). Les recours privés ont fait suite à l'application du droit de la concurrence (et aux règlements des affaires Visa et Mastercard) par le ministère américain de la Justice (USDOJ) pour un

comportement similaire (Département de la Justice des États-Unis, 2010^[34])³⁰. De même, plusieurs affaires introduites dans l'Union européenne contre Mastercard et Visa, y compris par les autorités nationales de la concurrence et par la Commission européenne portent sur les effets de type NPF des commissions d'interchange et les règles d'acceptation imposées aux commerçants, qui découragent la concurrence sur les commissions des commerçants (Réseau européen de la concurrence, 2012^[32]).

75. Lorsque des paiements mobiles sont proposés dans le cadre d'un écosystème (ou de services verticalement intégrés), les comportements anticoncurrentiels peuvent s'auto-entretenir et créer des effets d'entraînement anticoncurrentiels analogues à un volant d'inertie. Dans ce contexte, un volant d'inertie renvoie à une dynamique qui s'auto-entretient, où le pouvoir de marché et ses effets sur un service consolident la position d'un prestataire sur un marché de services adjacent, ce qui accroît encore son pouvoir de marché sur le marché d'origine. Pour évaluer ces effets anticoncurrentiels potentiels qui s'auto-entretiennent, notamment sur les marchés des paiements mobiles, les autorités de contrôle pourraient examiner le comportement de l'entreprise dominante ou de l'entreprise détentrice d'un monopole. En d'autres termes, il s'agit d'évaluer l'ensemble des stratégies et comportements qui se renforcent mutuellement et qui protègent le pouvoir de marché dans tout l'écosystème. Tout comme l'interdépendance entre les marchés d'un écosystème ou des services intégrés verticalement peut être cruciale pour analyser la définition du marché, la détermination des stratégies anticoncurrentielles d'ensemble et de leurs effets a également son importance.

2.3 Interdépendances entre les nouveaux entrants et les acteurs en place

76. Alors que l'on s'attendait à ce que les banques et les réseaux de cartes enregistrent à brève échéance un recul considérable de leurs parts de marché imputable aux nouveaux entrants et se traduisant par une intensification de la concurrence, la réalité a été tout autre dans la plupart des juridictions. Des interdépendances entre les bigtechs ou fintechs et les prestataires de paiement traditionnels sont apparues. Compte tenu des risques évoqués aux sections 2.1.1 et 2.1.2, les bigtechs et les fintechs qui veulent fournir des services de paiement obtiennent généralement une licence ou nouent un partenariat avec une banque. Il est fréquent qu'elles associent ces deux modèles pour exercer des activités dans plusieurs juridictions. Le Tableau 1 indique les licences et les partenariats bancaires des bigtechs et des fintechs de grande taille dans différentes juridictions. Il est important de noter que les partenariats entre les fintechs de petite taille et les banques sont plus fréquents, en particulier lorsqu'ils concernent les dépôts (Barakova, Ehrentraud et Leposke, 2024^[35]).

Tableau 1. Licences des bigtechs et des fintechs de grande taille dans différentes juridictions.

Entreprises technologiques	Partenariat bancaire : dépôts	Partenariat bancaire : dépôts	Licence mono-gamme : dépôts	Licence mono-gamme : paiements	Licence bancaire
Apple	États-Unis	Monde	X	UK, US	X
Amazon	X	X	X	EU, IN, UK, US	X
Ant Group (Alipay)	X	X	X	CN, EU, HK, SG, UK, US	CN, HK, SG
Google	X	Monde	X	BR, EU, IN, UK, US	X
Paypal	US	Monde	X	BR, HK, SG, UK, US	EU
Mercado Libre	X	X	X	AR, BR, CL, MX, PE, UY	X
Meta	X	IN	X	BR, EU, US	X
Tencent (WePay)	X	X	X	CN, EU	CN, HK

Source : Adapté de Barakova, I., J. Ehrentraud and L. Leposke (2024), A two-sided affair: banks and tech firms in banking, <https://www.bis.org/fsi/publ/insights60.htm>

77. Comme il a été dit à la section 1, lorsqu'il entre sur le marché, un nouveau prestataire de paiement mobile utilise généralement les rails de paiement de détail des prestataires de paiement traditionnels pour traiter les transactions tout en fournissant des applications, des portefeuilles électroniques ou des paiements intégrés auxquels les utilisateurs ont accès. En effet, les rails de paiement de détail sont difficiles à remplacer. Par ailleurs, comme l'explique la section 2.1.2, les réglementations peuvent accroître la dépendance à l'égard des prestataires traditionnels. Dans certaines juridictions, par exemple, seules les banques nationales peuvent accéder aux systèmes de paiement permettant le règlement en continu et en temps réel des transferts de fonds. Les partenariats accroissent sans doute l'efficacité et permettent aux consommateurs d'accéder à de nouveaux produits et services, mais ils peuvent également s'accompagner de risques pour la concurrence qui varient en fonction du service de paiement fourni dans la juridiction concernée.

78. La dépendance à l'égard des acteurs en place risque de limiter la capacité des prestataires de services de paiement à développer des rails ou des infrastructures de paiement de détail concurrents ou à se différencier réellement au fil du temps. Ces accords peuvent consolider la position des prestataires de services de paiement traditionnels sur le marché. En outre, l'accès aux rails de paiement de détail est parfois accordé de manière sélective, en l'accompagnant de conditions d'exclusivité ou opaques, ce qui limite le nombre et le type de participants susceptibles d'entrer sur le marché. De manière générale, lorsque la rivalité fait place à la collaboration, il existe un risque d'atténuation de la pression concurrentielle, en particulier si les conditions du partenariat limitent les possibilités de changement de fournisseur ou le développement indépendant d'autres offres. En favorisant la perte de la concurrence potentielle, ces partenariats peuvent également orienter l'innovation ou la soumettre à la cooptation privilégiant les entreprises en place et limiter les avantages que peut procurer la concurrence dans le domaine des paiements mobiles. En d'autres termes, ils peuvent avoir un effet négatif sur les perspectives de concurrence, d'innovation et de réduction des coûts à long terme sur des marchés concentrés et supprimer les avantages concurrentiels potentiels que les paiements mobiles pourraient apporter, comme nous l'avons vu à la section 1.4³¹.

79. Comme indiqué à la section 2.1.2, l'un des moyens de promouvoir une interdépendance moindre et d'accroître la concurrence est de veiller à ce que la réglementation ne soit pas une barrière à l'entrée. Les banques ne devraient ainsi pas être les seules à proposer des prestations de paiement mobile. Pour libérer le potentiel de concurrence, il est possible de mettre en place des régimes d'octroi de licences autorisant les établissements non bancaires à proposer ces services sans avoir à conclure un partenariat, tout en établissant des cadres de surveillance qui favorisent la stabilité financière et la concurrence.

80. Il est à noter que lorsque l'argent n'est pas transféré automatiquement sur le compte bancaire lié à l'utilisateur, ce qui est le cas pour les services de paiement mobile fermés, les prestataires peuvent gagner de l'argent en détenant et en investissant les fonds que les utilisateurs stockent sur leurs plateformes. Sur la base des objectifs de surveillance prudentielle, les paiements mobiles fermés peuvent donc être soumis à des exigences plus élevées en matière de surveillance et d'assurance que les paiements mobiles ouverts (PSR, 2025^[36]). En d'autres termes, dans les cas où des prestataires de services de paiement mobile proposent des offres de paiement fermées, attendu que ces comptes s'apparentent à des comptes de dépôt bancaire (même si les sommes détenues sont comparativement moins élevées) et que les utilisateurs peuvent les utiliser sans être informés de ces différences, il serait approprié d'envisager de mettre en place des exigences supplémentaires en matière de réglementation et de surveillance (Barakova, Ehrentraud et Lepske, 2024^[35])³².

81. La réglementation sur les paiements mobiles fermés gagnerait toutefois à prendre en compte les caractéristiques spécifiques de ces dépôts et à se demander, si possible, dans quelle mesure ils diffèrent des dépôts bancaires traditionnels. La collecte de dépôts est une activité bancaire de base qui nécessite généralement une licence bancaire. Toutefois, certaines juridictions autorisent les établissements non bancaires à accepter certains types de dépôts limités (Barakova, Ehrentraud et Lepske, 2024^[35]). Au

Brésil, par exemple, la Banque centrale a mis en place des licences d'émetteur de monnaie électronique permettant de proposer des comptes de paiement mobile sans accorder de crédit, ce qui stimule la concurrence et l'innovation. Le Japon a également réformé récemment son cadre réglementaire. En 2020, des modifications apportées à la loi sur les services de paiement et à la loi bancaire ont permis de créer de nouvelles catégories, telles que les « prestataires de services de transfert de fonds » (classés en trois catégories selon les plafonds de montants des transactions) et ont ainsi réduit les barrières à l'entrée des établissements non bancaires dans des segments traditionnellement dominés par les banques, notamment les services de paiement mobile. Cependant, en ce qui concerne les services de paiement mobile à plus forte valeur ajoutée - notamment ceux qui s'apparentent étroitement aux activités de collecte de dépôts - le cadre modifié exige le respect de normes prudentielles similaires à celles des banques agréées (Tomotsune, 2024^[37]). Une coopération internationale en matière d'action publique s'impose par ailleurs, notamment parce que les prestataires de services de paiement mobile développent de plus en plus leurs activités à l'échelle internationale, comme nous le verrons plus en détail à la section 3.1.1.

2.4 Considérations sur l'application du droit des fusions

82. Les marchés enclins à basculer, comme celui des paiements mobiles, peuvent se renforcer par le biais de fusions et d'acquisitions, et limiter ainsi les possibilités de choix pour les consommateurs et les incitations à l'innovation. En l'absence de gains d'efficacité vérifiables et propres à la fusion qui éliminent les risques pour la concurrence, les fusions horizontales entre concurrents risquent de faire disparaître la concurrence et d'accroître la concentration. Les fusions verticales permettent à des entreprises dominantes d'exclure la concurrence ou d'augmenter les coûts encourus par les entreprises rivales en contrôlant les intrants essentiels ou les canaux de distribution. Il n'est pas nécessaire que les fusions aient lieu sur le même marché pour qu'elles présentent des risques d'affaiblir sensiblement la concurrence. Pris individuellement, les services peuvent offrir aux utilisateurs finaux des caractéristiques différentes non concurrentes. Certaines d'entre elles peuvent toutefois venir compléter et renforcer l'utilité du groupe de caractéristiques que l'entreprise acquérante offre déjà, ce qui risque donc d'accroître son pouvoir de marché, de créer des barrières à l'entrée et de renforcer les effets d'auto-entraînement de l'écosystème.

83. Dans certaines circonstances, une série d'acquisitions peut s'apparenter à une pratique d'exclusion ou en faire partie. Tout en reconnaissant l'effet cumulé de ces nombreuses acquisitions, il serait peut-être important d'admettre que les acquisitions individuelles peuvent donner aux entreprises dominantes du numérique les moyens de mettre fin à l'innovation de l'entreprise cible ou à la leur, en éliminant ainsi la concurrence existante et future entre les parties à la fusion. Les acquisitions susceptibles d'anéantir les efforts d'innovation peuvent réduire considérablement la concurrence en diminuant les possibilités d'innovation qui en découlent.

84. Comme indiqué dans l'Encadré 5, les expériences des différentes juridictions montrent l'importance de l'application du droit des fusions³³.

Encadré 5. Les expériences d'application du droit des fusions dans différentes juridictions soulignent son importance

Norvège

En 2018, l'autorité norvégienne de la concurrence (*Norwegian Competition Authority, NCA*) a approuvé la fusion entre Vipps, BankAxept et BankID Norge, sous réserve de mesures correctives visant à préserver la concurrence sur le marché des paiements mobiles. L'une des principales conditions de cette approbation était que Vipps s'engage à fournir aux prestataires de services de paiement mobile tiers un accès non discriminatoire à l'infrastructure de paiement de BankAxept et au système d'identification numérique BankID que la NCA jugeait indispensables à la prestation de services de paiement mobile. Reconnaisant la nécessité constante de faciliter l'entrée sur le marché et la concurrence, la NCA a prorogé ces mesures correctives en 2021, puis en 2024, afin de veiller à ce que les concurrents conservent un accès à ces infrastructures essentielles. Les mesures correctives devraient rester en place jusqu'en avril 2027, ce qui témoigne de leur suivi continu assuré par la NCA et de son engagement à préserver les conditions de la concurrence dans l'écosystème des paiements mobiles de la Norvège.

Italie

En 2021, l'Autorité italienne de la concurrence (*Italian Competition Authority, AGCM*) a approuvé la fusion entre Nexi et SIA, en l'accompagnant de conditions visant à préserver la concurrence sur le marché des paiements mobiles. La fusion venait regrouper plusieurs activités en rapport avec les services de paiement mobile, notamment les services d'acquisition de commerçants, le traitement, la compensation et la transmission de données interbancaires. L'AGCM a exprimé certaines craintes face au risque que l'entité fusionnée contrôle des aspects essentiels des infrastructures de paiement mobile en Italie. Pour les dissiper, elle a imposé des mesures correctives visant à garantir que l'entité fusionnée continue à garantir un accès équitable aux infrastructures essentielles des concurrents. Ces mesures ont ainsi permis de maintenir les possibilités d'innovation et de ne pas étouffer la concurrence sur le marché. Elles traduisaient la détermination de l'AGCM à préserver un paysage dynamique et concurrentiel dans le secteur des services de paiement mobile en Italie, en garantissant le choix des consommateurs et les progrès technologiques.

États-Unis

En 2020, le ministère de la Justice américain (DOJ) a engagé une action afin que Visa abandonne son projet d'acquisition de Plaid. Cette fintech développait une plateforme de paiement qui risquait de remettre en cause la position dominante de Visa dans le secteur des paiements mobiles en offrant d'autres solutions à bas prix ayant un effet perturbateur. Le DOJ a fait valoir que la motivation première de Visa était à la fois défensive (neutraliser un rival émergent avant qu'il ne puisse écorner son monopole) et offensive (étendre sa domination en profitant de l'ouverture du système bancaire pour prendre pied sur un marché connexe). Comme il a été dit, le projet d'acquisition était caractéristique d'une stratégie d'étouffement de la concurrence et d'entrave à l'innovation. Parmi les facteurs anticoncurrentiels invoqués dans la plainte figuraient des documents de procédure ordinaires indiquant la motivation de l'acquisition et son prix élevé décrit comme une majoration à visée défensive proposé pour des raisons stratégiques. À la suite de ces poursuites, les parties ont finalement renoncé à la fusion, ce qui souligne d'autant plus l'importance de l'application préventive du droit afin d'éviter un affaiblissement substantiel de la concurrence sur les marchés des paiements mobiles et les marchés connexes.

Ouganda

MTN, le principal opérateur de télécommunications en Ouganda, a lancé ses services de paiement mobile en 2009. En 2011, alors que l'activité prenait son essor, le marché des télécommunications ainsi que celui des paiements mobiles ont été perturbés par l'arrivée de l'opérateur de télécommunications ougandais Warid qui a lancé des promotions à bas prix incitant les abonnés à s'inscrire à ses services de paiement mobile. La société Airtel est entrée sur le marché des télécommunications ougandais en 2010 en rachetant les activités de Zain en Afrique et a lancé une offre de paiement mobile concurrente en 2012. En mai 2013, Airtel a fusionné avec Warid, regroupant ainsi les services de télécommunications mobiles et de paiement mobile. La fusion n'a pas été soumise à l'examen d'une autorité de la concurrence, car il n'y en avait pas à l'époque. Bien que la Commission des communications de l'Ouganda ait examiné le projet de fusion sous l'angle des télécommunications, elle ne s'est pas contentée d'évaluer ses effets à travers le prisme de la concurrence ou d'apprécier ses conséquences possibles sur le marché des paiements mobiles. Alors qu'au moins cinq prestataires de services de paiement mobile étaient présents sur le marché ougandais depuis 2009, les études ont mis en évidence un basculement du marché vers une situation de duopole à la suite de la fusion. Cette concentration du marché, nettement dominé par MTN et Airtel, est restée stable au fil du temps, ce qui faisait craindre un affaiblissement de la concurrence entraînant des effets coordonnés et une baisse des incitations à innover. Après plusieurs plaintes relatives à la concurrence, portant notamment sur les services de paiement mobile, l'Ouganda a adopté depuis peu la Loi sur la concurrence de 2024, qui confère au ministère du Commerce le pouvoir d'examiner et d'approuver les fusions, les coentreprises et les acquisitions.

Note : Le gouvernement ougandais envisage également de mettre en place un « commutateur national » pour assurer l'interopérabilité des infrastructures de paiement du pays et promouvoir une concurrence accrue sur le marché des paiements mobiles.

Source : NCA (2024), Vipps must allow competitors access to BankAxept and BankID for another three years, <https://konkurransetilsynet.no/vipps-must-allow-competitors-access-to-bankaxept-and-bankid-for-another-three-years/?lang=en>; NCA (2018), Vipps merger cleared with remedies, <https://konkurransetilsynet.no/vipps-merger-cleared-with-remedies/?lang=en>, AGCM (2021), C12373-ICA: Nexi-Sia merger authorised subject to conditions, <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2021/10/C12373>; USDOJ (2021), Visa and Plaid Abandon Merger After Antitrust Division's Suit to Block <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/visa-and-plaid-abandon-merger-after-antitrust-division-s-suit-block>; Paelo and Roberts (2022), Competition and Regulation of Mobile Money Platforms in Africa: A Comparative Analysis of Kenya and Uganda. *Rev Ind Organ* 60, 463–489 (2022). <https://doi.org/10.1007/s11151-022-09858-x>; 21 March 2025 Interview of Anthea Paelo by the authors of this paper.

3 Initiatives susceptibles de favoriser la concurrence

85. Dans certaines juridictions, l'application du droit de la concurrence ainsi que la coopération entre les autorités qui en sont chargées et les organismes de réglementation pour élaborer des réglementations favorables à la concurrence ont contribué de façon décisive à réduire les barrières à l'entrée et à fournir l'oxygène nécessaire aux innovations de la concurrence dans le secteur des paiements mobiles. La présente section aborde les réglementations favorables à la concurrence, notamment celles qui traitent des risques menaçant la concurrence dont il est question à la section 2 et qui s'inspirent de l'application du droit de la concurrence ou en découlent directement.

86. L'application récurrente du droit de la concurrence dans un secteur de l'économie révèle généralement des défaillances du marché, notamment des barrières élevées à l'entrée et à l'expansion, une concentration et des asymétries d'information, qui peuvent relever les prix au-delà des niveaux concurrentiels. Dans ces cas de figure, lorsque les marchés sont par nature imparfaits et que leurs réactions ne pallient pas ces imperfections avec efficacité, des réglementations propices à la concurrence et bien conçues complètent l'application ciblée du droit de la concurrence, en permettant des mesures correctives complètes et efficaces. La mise en œuvre du droit de la concurrence en temps opportun associée à une réglementation s'appuyant sur les enseignements qui en sont tirés favorise le bon fonctionnement des marchés (OCDE, 2021^[38]).

87. La présente section examine des initiatives proconcurrentielles spécifiques et des aspects de l'action publique concernant certains outils, notamment la conception de la banque ouverte, la portabilité des données, les normes d'interopérabilité, les exigences réciproques en matière de données et l'imposition de réglementations asymétriques ciblées interdisant l'utilisation croisée des données entre les écosystèmes des plateformes³⁴.

3.1 Banque ouverte, portabilité des données et interopérabilité

88. Comme nous l'avons vu à la section 2.1.1, la banque ouverte garantit une utilisation plus large des données que lorsqu'elles sont limitées aux prestataires de paiement traditionnels, qui les détenaient auparavant dans des espaces protégés. Elle remédie ainsi aux asymétries de données et permet aux entreprises de créer des applications et des services, notamment des services de paiement mobile (OCDE, 2024^[5]). La banque ouverte, la portabilité des données et l'interopérabilité renvoient à des concepts différents qui peuvent toutefois se chevaucher. La portabilité permanente des données, par exemple, nécessite l'interopérabilité pour que les systèmes puissent communiquer entre eux et partager les données de manière permanente (OCDE, 2021^[30]). La banque ouverte est un cadre qui permet, à la demande des utilisateurs, de partager des données bancaires avec des développeurs tiers via des interfaces sécurisées, de type API, et de favoriser ainsi la concurrence avec les banques. La banque ouverte est une solution novatrice adoptée pour remédier à la concurrence limitée dans le secteur bancaire et favoriser l'entrée sur le marché. Dans certaines juridictions, cette évolution a été favorisée par

l'application du droit de la concurrence et par une réglementation proconcurrentielle destinée à intensifier la concurrence dans les offres de services financiers, comme indiqué dans l'Encadré 7.

89. Parallèlement à la progression des systèmes de paiement mobile, la banque mobile a fait évoluer les possibilités offertes aux consommateurs de partager leurs données financières. La banque ouverte est un parfait exemple de portabilité des données, car elle permet aux utilisateurs de consentir à ce que des prestataires de services financiers concurrents, y compris de paiement mobile, aient accès à leurs données. La portabilité des données permet aux consommateurs de mieux contrôler leurs données en donnant leur consentement explicite à leur partage ou à leur utilisation. La banque ouverte peut également fournir l'oxygène nécessaire à la concurrence et à l'innovation en permettant l'interopérabilité et en diminuant les coûts de changement de fournisseur et les effets de verrouillage.

90. La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des cadres pour la banque ouverte, qui permettent aux prestataires de services de paiement mobile d'avoir accès à l'interopérabilité des données de paiement. Les données recueillies dans les pays de l'OCDE montrent que les cadres de la banque ouverte favorisent l'innovation et la concurrence, abaissent les coûts et améliorent la qualité de l'expérience client en encourageant les prestataires tiers, tels que les fintechs, à offrir des services de paiement mobile (OCDE, 2023^[39]). Les initiatives de la banque ouverte, qui abaissent les barrières à l'entrée, ont largement contribué à l'arrivée et à l'expansion des fintechs dans le secteur des paiements mobiles (OCDE, 2024^[5]).

91. Il faut donc s'attendre à ce que l'adoption de la banque ouverte continue de progresser ou de s'imposer dans les juridictions. Les mesures favorisant la banque ouverte varient selon les pays, notamment en raison de combinaisons différentes d'infrastructures publiques et privées, mais elles visent généralement à promouvoir la concurrence dans le secteur financier. Certaines juridictions ont adopté la banque ouverte par le biais d'initiatives portées par le marché, les pouvoirs publics décidant parfois d'adopter une « approche de facilitation » en publiant des orientations et en recommandant des normes. D'autres juridictions, où les initiatives portées par le marché ont échoué ou n'étaient pas attendues, les organismes de réglementation ont adopté une « approche prescriptive » de la banque ouverte, imposant aux banques de permettre aux développeurs d'accéder aux données des clients et aux services d'initiation de paiement (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 2019^[40]). Les juridictions ayant adopté des approches prescriptives diffèrent également par leur façon de mettre en œuvre la banque ouverte, notamment la technologie et les normes utilisées, tant au niveau des API prescrites que des fonctionnalités et de l'étendue des données accessibles.

3.1.1 Conception des normes techniques et harmonisation des API

92. Les divergences dans les approches des normes relatives à la portabilité des données, l'interopérabilité et la banque ouverte comportent à la fois des avantages et des coûts. D'un côté, le succès de la banque ouverte dans certaines juridictions tient essentiellement à l'élaboration de normes techniques communes applicables au transfert de données qui favorisent l'interopérabilité. Les API sont les principaux dispositifs propres à favoriser l'interopérabilité, car elles facilitent les flux de données et garantissent la possibilité d'y accéder rapidement, de manière fonctionnelle et gérable. Elle peuvent promouvoir l'interopérabilité entre différents systèmes technologiques ou applications logicielles en fournissant les moyens techniques nécessaires à une application logicielle pour demander et transférer des données.

93. L'absence de normes techniques ou d'exigences de fonctionnalité et de performance applicables aux API peut être source de difficultés au sein des juridictions et entre elles (OCDE, 2023^[41]). Dans les pays où il n'existe aucune norme relative aux API, les données reçues passent généralement par d'autres étapes de transformation afin que le prestataire de paiement mobile puisse les utiliser (Commission européenne, 2022^[42]). L'absence d'accord entre les juridictions sur des API normalisées pose également des problèmes d'interopérabilité et de conformité aux prestataires de paiements mobiles qui souhaitent exercer leurs activités dans un contexte international.

94. Si les normes peuvent faciliter le changement de fournisseur, elles peuvent aussi créer une barrière à l'entrée ou décourager l'innovation, ce qui a de graves conséquences sur la concurrence. L'imposition d'une norme unique élimine la neutralité technologique ce qui présente un risque de rigidité excessive et d'absence de durabilité puisque la technologie peut progresser et apporter de meilleures solutions à l'avenir. Ce processus a pour effet de freiner l'innovation. En plus des coûts de mise en œuvre élevés qui l'accompagnent et font obstacle à l'entrée, la normalisation peut aussi évoluer lentement. Il est important de noter que l'imposition de normes peut entraîner des gains d'efficacité, mais elle exige la participation permanente de plusieurs parties prenantes afin de garantir leur élaboration et leur restructuration lorsque l'évolution des capacités techniques et des incitations des fournisseurs de services de paiement mobile le justifient.

95. L'harmonisation des API peut accroître l'interopérabilité des systèmes de paiement (CPMI, 2022^[43])³⁵. Dans un contexte de services de paiement mobile transnationaux, où les paiements mobiles entre particuliers facilitent, entre autres finalités, les transferts de fonds internationaux, des normes hétérogènes peuvent créer des obstacles à l'entrée. Pour les organismes de réglementation et les autorités de la concurrence, c'est l'occasion de déterminer, à travers la coopération internationale, comment réduire la fragmentation des normes ou des exigences de fonctionnalité, en favorisant l'interopérabilité par le biais de l'harmonisation (OCDE, 2023^[39]).

96. En effet, les principaux objectifs du G20 pour favoriser l'inclusion financière consistent à améliorer la rapidité et la transparence des paiements transfrontières, tout en élargissant leur accessibilité et en réduisant les coûts (CSF, 2023^[44])³⁶. Le Conseil de stabilité financière a publié ses priorités pour l'amélioration des paiements transfrontières en vue d'atteindre ces objectifs, notamment l'interopérabilité des systèmes de paiement, leur extension, les échanges de données et les normes de messagerie (CSF, 2023^[44]) (2024^[45])³⁷.

97. Les normes de communication élaborées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) peuvent servir de référence pour promouvoir l'interopérabilité et le changement de fournisseur³⁸. À la suite des travaux entrepris par le Comité sur les paiements et les infrastructures du marché afin de promouvoir la norme internationale de messagerie de paiement ISO 20022, le G20 a considéré que l'absence de normalisation des API posait problème et des travaux de suivi sont en cours. La norme ISO a également mis en place un groupe de travail sur la normalisation des API, mais les travaux sont moins avancés que pour les autres normes, notamment les normes de messagerie (CPMI, 2022^[43]) (2024^[46]). L'élaboration de ces normes nécessitera de parvenir à un équilibre garantissant qu'elles ne créent pas d'obstacle à l'entrée et qu'elles n'empêchent pas ou n'orientent pas l'innovation. Les exigences minimales obligatoires s'appliquant spécifiquement aux API, comme celles de la DSP3 de l'UE, sont examinées dans l'Encadré 6 et peuvent fournir des orientations utiles. L'interopérabilité peut être un levier essentiel de la concurrence, et les orientations visant à promouvoir cet outil important méritent d'être examinées, principalement du fait qu'un plus grand nombre de nouvelles technologies et de systèmes de paiement mobile dépendent de l'accès aux données et de la capacité de communiquer.

Encadré 6. Présentation et évolution de la Directive de l'UE concernant les services de paiement : DSP1-DSP3

La Directive de l'UE concernant les services de paiement est un exemple de réglementation proconcurrentielle. L'une des raisons principales de son succès est qu'elle a été réexaminée et mise à jour régulièrement. Cela a été possible grâce à la coopération entre les organismes de réglementation, en tenant compte des objectifs de concurrence, de protection de la vie privée, de protection des consommateurs et de surveillance prudentielle. La première Directive concernant les services de paiement (DSP1), adoptée en 2007, avait établi un cadre juridique harmonisé pour la création d'un

marché européen intégré des paiements. Elle avait été adoptée afin de fournir un ensemble de règles harmonisées régissant l'autorisation, la supervision et la fourniture de services de paiement en réponse aux préoccupations soulevées au sujet de la capacité des prestataires de services de paiement traditionnels de refuser l'accès de concurrents à leurs infrastructures de paiement. En 2012, la DSP1 a été évaluée par la Commission européenne (CE). Eu égard à l'évolution du marché, la CE a estimé que la DSP1 était obsolète dans la mesure où elle excluait certains services de paiement comme les nouvelles solutions de paiement basées sur l'accès à un compte de paiement (banque ouverte) fournies par les fintechs et accessibles à partir d'appareils mobiles. Cette exclusion se traduisant par une insécurité juridique et des barrières à l'entrée de ces prestataires sur le marché. La deuxième Directive concernant les services de paiement (DSP2) a donc été proposée et adoptée en 2015. Elle établissait des règles et exigeait l'obtention d'un agrément et la surveillance de tous les prestataires de services de paiement de détail. La DSP2 avait notamment pour objectif d'élargir le choix offert aux utilisateurs de services de paiement (clients et commerçants) en établissant des règles du jeu équitables pour les prestataires de services de paiement traditionnels et les nouveaux fournisseurs. Elle s'appliquait notamment aux fintechs développant la banque ouverte et aux entreprises qui proposent des solutions de paiement mobile, et fournissait ainsi l'oxygène nécessaire à l'innovation et à la concurrence. Dans ce but, la DSP2 a établi un cadre réglementaire pour la banque ouverte, qui imposait aux prestataires de services de paiement offrant des comptes de paiement (y compris les banques) l'obligation de faciliter l'accès des autres prestataires de paiement aux données des comptes de paiement des utilisateurs, avec le consentement de l'utilisateur du service de paiement.

En 2022, sur avis de l'Autorité bancaire européenne et sur la base d'une consultation publique et d'un rapport indépendant, la CE a évalué la DSP2. Il en est ressorti que la DSP2 s'était traduite par des bénéfices quantifiables estimés à 1.6 milliard d'euros grâce à l'innovation et à la concurrence. Parallèlement, il a été établi que les conditions de concurrence entre les prestataires de services de paiement bancaires et non bancaires restaient inégales, en raison du fonctionnement imparfait de la banque ouverte et des obstacles bloquant l'accès aux infrastructures de paiement essentielles pour l'exécution et le règlement des paiements. Les prestataires de services de paiement ont besoin d'accéder aux principaux systèmes de paiement pour fonctionner, y compris aux rails de paiement de détail. Cet accès peut être soit direct, soit indirect par l'intermédiaire d'une autre partie prenante au système de paiement. Cela crée une dépendance structurelle à l'égard des banques et suscite des inquiétudes du point de vue de la concurrence, car les banques sont des concurrentes des services de paiement mobile.

À la suite de cette évaluation, la CE a proposé de réviser la DSP2. En plus des multiples problèmes abordés, tels que la fraude, la proposition de Règlement concernant les services de paiement de la CE vise à uniformiser davantage les règles du jeu en améliorant la banque ouverte et l'accès aux infrastructures de paiement essentielles. Elle favorise la concurrence et l'innovation en imposant des exigences de disponibilité et de performance applicables aux interfaces d'accès aux données de la banque ouverte telles que les API, en levant certains obstacles à l'accès aux données et en introduisant des dispositions sur la continuité des activités, telles que les entraves à l'accès aux données. Elle accorde également plus de poids aux règles d'accès aux systèmes de paiement afin de diminuer la dépendance à l'égard des banques en renforçant les droits d'accès et donne plus de visibilité aux méthodes d'accès en fixant des règles objectives, non discriminatoires et proportionnées régissant l'accès des nouveaux prestataires aux systèmes de paiement. La CE estime que le Règlement relatif aux services de paiement ainsi que la DSP3 dont l'entrée en vigueur est prévue en 2026, devraient garantir une concurrence plus équitable entre les banques et les prestataires non bancaires et se traduire, entre autres avantages, par un plus large choix et des prix plus bas pour les consommateurs et les commerçants. En résumé, la Directive concernant les services de paiement et son évolution

mettent en relief le rôle de la réglementation pour promouvoir des marchés contestables et l'importance de procéder à des révisions et réexamens fréquents pour tenir compte des réalités des marchés.

Note : La CE et les autorités nationales de la concurrence en Europe ont adopté plusieurs décisions relevant du droit de la concurrence concernant les commissions d'interchange. En 2007, par exemple, la CE a adopté la décision Mastercard. Comme indiqué à la section 2.2.3, en 2011, l'autorité française de la concurrence a imposé des engagements contraignants au Groupement des Cartes Bancaires afin qu'il diminue les commissions d'interchange. À la suite de cette mesure d'application, et afin d'instaurer des règles du jeu équitables, le Règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte est entré en vigueur en 2015, tout comme la DSP2. Pour avoir un aperçu des affaires, voir le réseau européen de la concurrence (REC) (2012), Information Paper on Competition Enforcement in Payments Sector, https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/information_paper_payments_en.pdf.

Source : EC (2023), Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, June 28, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0231>; EC (2023), Payment services : revised rules to improve consumer protection and competition in electronic payments, EC website, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3544; Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant les services de paiement et les services de monnaie électronique dans le marché intérieur, modifiant la directive 98/26/CE et abrogeant les directives (UE) 2015/2366 et 2009/110/CE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0366&qid=1749302796322>; Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant les services de paiement dans le marché intérieur et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0367>; OCDE (2021), Competition Enforcement and Regulatory Alternatives, OECD Competition Committee Discussion Paper, <http://oe.cd/cera>; EC (2013), Payment Services Directive and Interchange fees Regulation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_13_719/MEMO_13_719_EN.pdf.

98. Un élément important mis en évidence par des études récentes est que, sur les marchés naissants, la normalisation guidée par des initiatives portées par le marché afin de relancer un secteur soutient l'innovation (Dinçkol, Ozcan et Zachariadis, 2023^[47]). Cependant, dans les secteurs plus anciens, les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation pourraient envisager une approche plus concrète, car des normes inexistantes, trop tardives ou mal conçues peuvent entraîner des inefficiences économiques et avoir un impact négatif sur la structure d'un secteur (OCDE, 2023^[41]) (Dinçkol, Ozcan et Zachariadis, 2023^[47]). Comme indiqué à la section 2.1.3, les risques que les entreprises en place tirent parti du processus d'élaboration des normes devraient aussi faire l'objet d'une surveillance. Eu égard aux caractéristiques des marchés du paiement mobile où des effets de verrouillage, de basculement et d'entraînement peuvent apparaître, des normes moins strictes peuvent devenir irréversibles ou entraver l'innovation. Les responsables de l'action publique devraient donc déterminer si des processus de normalisation précoces sont suffisamment adaptés à des technologies en évolution afin d'éviter les risques de dépendance du sentier à mesure que les marchés se développent.

99. Lorsqu'il s'agit d'évaluer comment mettre en œuvre ou améliorer les normes concernant les cadres de la banque ouverte, la portabilité des données et l'interopérabilité, il serait donc utile d'examiner le niveau de concurrence du marché concerné à titre d'initiative susceptible de favoriser la concurrence. Cela renseignerait sur la nécessité d'adopter des approches prescriptives (remédier aux défaillances du marché) ou facilitatrices (stimuler la concurrence existante)³⁹. Attendu que les initiatives en matière de portabilité des données traitent de questions entremêlant la concurrence, la protection de la vie privée et la protection des consommateurs et que les paiements posent, entre autres, des problèmes d'ordre prudentiel, la coopération entre les organismes de réglementation (notamment les banques centrales) et les autorités de la concurrence est fondamentale lors de l'élaboration des mesures d'action publique et des normes. Il y a quelque temps, le Comité de la concurrence de l'OCDE a examiné les interactions entre les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation, en tirant profit de l'horizontalité entre les différents domaines d'action de l'OCDE (OCDE, 2022^[48]). L'Encadré 7 examine des exemples d'expériences de plusieurs juridictions en matière de banque ouverte, de portabilité des données et d'interopérabilité.

Encadré 7. Exemples d'expériences conduites par certaines juridictions dans le domaine de la banque ouverte, la portabilité des données et l'interopérabilité

Royaume-Uni et Union européenne

Les initiatives du Royaume-Uni et de l'UE en faveur de la banque ouverte permettent une étude comparative d'approches prescriptives différentes. Les deux initiatives visent à favoriser la concurrence dans le secteur des paiements en permettant à des prestataires de services de paiement tiers d'accéder aux données des comptes de paiement détenues principalement par les banques, qui ont historiquement un pouvoir de monopole sur ces données et sur les services de paiement. Au Royaume-Uni, la banque ouverte est apparue comme une mesure corrective inédite en faveur de la portabilité des données à la suite d'une étude de marché sur le secteur national de la banque de détail réalisée par la Competition and Markets Authority (CMA) en 2016. Cette étude a constaté que les banques ne faisaient pas face à une concurrence suffisante. Son objectif était de favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché des comptes courants de particuliers ainsi que le changement de prestataire en permettant aux utilisateurs de partager leurs données financières détenues par les banques avec des développeurs tiers. La CMA a également anticipé les bienfaits substantiels de cette mesure corrective concernant la banque ouverte, notamment l'intensification de la concurrence dans le secteur des paiements mobiles. Dans le cadre de cette mesure corrective de 2017, la CMA a demandé à neuf des plus grandes banques de mettre en œuvre des normes techniques communes via des API bancaires ouvertes au titre d'une demande faisant suite à l'enquête sur le marché sur la banque de détail. En d'autres termes, la CMA a déterminé les données qui seraient accessibles et la technologie qui permettrait d'y accéder.

La DSP2, décrite plus haut dans l'encadré 6, constitue le fondement réglementaire de la banque ouverte au sein de l'UE. Elle diffère de la mesure corrective prise par la CMA au Royaume-Uni en ce sens qu'elle est agnostique sur le plan technologique et qu'elle n'impose pas aux banques de norme technique particulière, telle que l'obligation d'API normalisées. En établissant des normes détaillées, le Royaume-Uni a évité une « bataille de normes » et a permis une adoption plus rapide. Le pays fait figure d'exemple de réussite en matière d'adoption de la banque ouverte. En 2022, on recensait plus de cinq millions d'utilisateurs de services s'appuyant sur la banque ouverte au Royaume-Uni, dont plus de 300 fournisseurs réglementés. Comme le souligne la Stratégie nationale du Royaume-Uni sur les moyens de paiement pour 2024, l'association des réglementations sur les services de paiement et de la décision de la CMA sur la banque ouverte, par le jeu des API normalisées, a permis l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché et la fourniture de produits et services innovants. Les réformes proposées par l'UE dans le cadre de la DSP3 n'imposent pas d'API normalisées. La section 2 (articles 35 à 39) du Règlement concernant les services de paiement (RSP), qui traite des interfaces d'accès aux données et s'inscrit dans la réforme globale de la DSP3, prévoit certaines dispositions minimales applicables aux API. En outre, le Règlement de l'UE sur les marchés numériques et le Règlement sur les données abordés dans l'encadré 8 méritent également l'attention, car ils favorisent l'interopérabilité des données.

Hong Kong

Bon nombre d'initiatives des pouvoirs publics entreprises dans certaines juridictions apportent des solutions de substitution à la normalisation pure et simple, mais recommandent, de manière générale, un plus grand nombre d'orientations concrètes sur les exigences de fonctionnalités et de performance relatives aux interfaces d'accès aux données bancaires ouvertes, comme les API, afin de promouvoir la concurrence. Hong Kong s'est engagé dernièrement à s'atteler plus concrètement à la définition de normes dans le cadre de sa démarche de facilitation progressive. Dans un premier temps, le pays a recommandé des normes techniques s'inspirant de l'expérience internationale et formant un cadre pour

des API ouvertes, qui a permis une approche collaborative où l'Autorité monétaire de Hong Kong (*Hong Kong Monetary Authority*, HKMA) pouvait suivre la progression de la mise en œuvre. Après avoir examiné les difficultés posées par la mise en œuvre en 2021, la HKMA a déclaré qu'elle s'impliquerait plus activement dans la définition de normes. Grâce à cela, l'Association des banques de Hong Kong a établi des normes d'API sur la base de celles proposées par la HKMA dans son Cadre pour des API ouvertes.

Singapour

Singapour offre un autre exemple d'approche facilitatrice. En raison de politiques de réglementation favorables à la concurrence, le secteur bancaire était considéré comme concurrentiel. Cette situation a conduit au lancement d'une initiative portée par le marché en faveur d'un système bancaire ouvert. Pour stimuler l'interopérabilité, l'Autorité monétaire de Singapour (*Monetary Authority of Singapore*, MAS) et l'Association des banques de Singapour ont publié un manuel sur les API afin d'inciter les banques à y participer. Les politiques de réglementation de Singapour en faveur de la concurrence soulignent les effets positifs d'une coopération étroite entre les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation du secteur financier. Singapour se targue en effet d'être l'une des économies les plus ouvertes et les plus concurrentielles, intégrant la concurrence dans ses politiques publiques, stimulant les innovations dictées par les mécanismes du marché et instaurant un environnement propice à une croissance économique durable. Dans le cadre de son obligation statutaire de conseil des organismes publics en matière de politiques de concurrence, la Commission de la concurrence et de la consommation de Singapour (*Competition and Consumer Commission of Singapore*, CCCS) collabore étroitement avec les organismes publics, notamment la MAS. La MAS a créé le Conseil des paiements en 2017 afin de promouvoir l'interopérabilité entre les systèmes de paiement mobiles. La CCCS fournit des conseils en participant aux groupes de travail concernés et elle continue, à ce jour, de soutenir les efforts pour favoriser la concurrence dans le domaine des paiements mobiles à Singapour.

États-Unis

Les États-Unis illustrent parfaitement une approche dictée par le marché. Selon les estimations du Bureau de protection des consommateurs en matière financière (*Consumer Financial Protection Bureau*, CFPB), au moins 100 millions de consommateurs ont autorisé un tiers à accéder aux données de leurs comptes en 2022, un chiffre supérieur aux données comparables des systèmes bancaires ouverts de certaines autres juridictions, y compris par habitant. Le CFPB a toutefois constaté que le manque d'uniformité dans l'accès aux données en raison d'intérêts divergents sur le marché quant à l'étendue, aux conditions et aux mécanismes d'accès aux données entravait l'élaboration de normes applicables à l'ensemble du marché et se traduisait par un manque d'efficacité. Il a également estimé que les intérêts des intermédiaires de données ne vont pas toujours dans le sens de la banque ouverte, car ils peuvent tirer avantage des effets de réseau privé existants. En 2024, le CFPB a donc adopté une réglementation visant à accélérer et consolider le processus de banque ouverte et à permettre aux consommateurs de partager leurs informations de paiement et d'effectuer des paiements en toute sécurité. Cette réglementation vise à intensifier la concurrence sur les marchés des paiements, qui, comme l'a souligné le CFPB, suscitent depuis longtemps des préoccupations en raison de leurs pratiques anticoncurrentielles et de leur concurrence limitée. Elle fait obligation aux institutions financières, émetteurs de cartes de crédit et autres prestataires financiers de donner accès aux données financières d'une personne et de les transférer gratuitement à un autre fournisseur à la demande du consommateur. Selon le CFPB, cette réglementation contribuera à faire baisser les prix et à améliorer le service à la clientèle sur les marchés des paiements et sur les marchés adjacents en attisant la concurrence et en offrant davantage de choix aux consommateurs. Dans le cadre de cette réglementation, le CFPB a demandé aux organismes sectoriels de définir des API et des normes

techniques, qui devaient être opérationnelles avant la date limite prévue initialement en avril 2026. L'avenir de la réglementation du CFPB sur la banque ouverte demeure toutefois incertain en raison des obstacles juridiques actuels et des modifications éventuelles de la réglementation.

Kenya

Tout récemment, la Banque centrale du Kenya a adopté une approche plus prescriptive de la banque ouverte en facilitant l'élaboration des normes relatives aux API et en rendant obligatoire un véritable partage des données pour répondre aux préoccupations en matière de concurrence. Comme indiqué dans l'encadré 3, les opérateurs de paiement mobile sont tenus depuis 2014 de développer des systèmes interopérables. L'initiative nationale relative aux paiements pour la période 2022-2025 vise à optimiser la mise en œuvre jusqu'ici limitée des API, considérée comme une barrière permettant à un prestataire de services de paiement mobile dominant de maintenir son pouvoir de marché fortement enraciné au détriment des nouveaux entrants. Les normes prévues contiendront des spécifications sur les API concernant l'identification, la vérification, l'authentification et sur l'autorisation d'initiation de l'opération.

Note : La mesure corrective de la CMA a été imposée parallèlement à la mise en œuvre de la DSP2, que le Royaume-Uni (membre de l'UE à l'époque) a transposée dans son droit en 2017. Cela a abouti à l'application plus généralisée des exigences relatives à la banque ouverte, bien au-delà des neuf banques initialement concernées par la décision de la CMA. Cette mesure corrective de la CMA s'est par ailleurs appuyée sur un rapport publié par le Groupe de travail sur la banque ouverte, une initiative lancée en 2015 par les pouvoirs publics et les organismes sectoriels, afin d'étudier comment utiliser les données pour ouvrir le secteur bancaire à la concurrence tandis que l'enquête de la CMA était en cours.

L'article 37 du Règlement de l'UE concernant les services de paiement (faisant partie de l'ensemble de réformes de la DSP3) établit des exigences de performance relatives aux temps de réponse, qui visent à promouvoir l'interopérabilité et à favoriser la normalisation des API. Source : CMA (2022), *Lessons*

Learnt from Open Banking, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62908644d3bf7f036ebf5880/CMA_OB_Lessons_Learned_Review.pdf; CMA (2021), *Update on Open Banking*, <https://www.gov.uk/government/publications/update-governance-of-open-banking/update-on-open-banking>; HM Treasury, *National Payments Vision*, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6736385fb613efc3f182317a/National_Payments_Vision.pdf; Union européenne (2023), *Règlement (UE) 2023/2854 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive (UE) 2020/1828 (règlement sur les données)*, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj/eng>; HKMA (2023), *Eddie Yue, Chief Executive, Hong Kong Monetary Authority Keynote at the Hong Kong fintech Week 2023*, <https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/speeches/2023/11/20231102-1/>; CBK (2022), *National Payments Strategy 2022-2025*, <https://www.centralbank.go.ke/wp-content/uploads/2022/02/National-Payments-Strategy-2022-2025.pdf>; OECD (2017), "Ten Years on from the Financial Crisis: Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector", *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, No. 207, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/64f9e92c-en>; CFPB (2024), *CFPB Finalizes Personal Financial Data Rights Rule to Boost Competition, Protect Privacy, and Give Families More Choice in Financial Services*, <https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/cfpb-finalizes-personal-financial-data-rights-rule-to-boost-competition-protect-privacy-and-give-families-more-choice-in-financial-services/>; Weinberger (2025), *CFPB Plans to Revisit Open Banking Rule Despite Staff Cuts*, *Bloomberg Law*, <https://news.bloomberglaw.com/banking-law/cfpb-plans-to-revisit-open-banking-rule-despite-workforce-cuts>; Colangelo and Khandelwal (2025), *The many shades of open banking: A comparative analysis of rationales and models*, 10.14763/2025.1.1821; ABS (2026), *API Playbook*, https://abs.org.sg/docs/library/mediarelease_20161116.pdf; World Bank (2022), *Technical note on Open Banking*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099345005252239519/pdf/P16477008e2c670fe0835a0e8692b499c2a.pdf>; CCCS (2016), *The Role of Competition in Singapore's Economic Growth and Public Policies*, <https://www.cccs.gov.sg/resources/publications/occasional-research-papers/archive/role-of-competition-in-singapore-economic-growth>.

3.1.2. Considérations relatives à un accès réciproque aux données dans le cadre de la banque ouverte

100. Dans certaines circonstances, il peut être utile d'imposer ou d'encourager le partage réciproque des données entre les prestataires de services de paiement mobile pour faciliter la concurrence. Il peut s'agir d'un élément pertinent à prendre en compte pour évaluer le niveau de concurrence actuel et surtout les possibilités d'évolution du marché, afin d'adapter les approches de la banque ouverte. Par exemple, si les initiatives en faveur de la banque ouverte sont portées par les acteurs sectoriels, des incitations peuvent être nécessaires pour compenser les coûts que le développement et la maintenance des API ou

des autres infrastructures de partage des données feront supporter aux entreprises en place. Même si les dispositions réglementaires exigent le partage des données, l'absence d'incitations commerciales peut entraîner un sous-investissement, se traduisant par un manque de performance ou d'entretien des infrastructures, allant de la dégradation des performances des API au manque d'assistance technique. Le partage réciproque des données peut donner les incitations valables, que peuvent compléter des mesures d'encouragement supplémentaires comme une compensation économique ou des avantages associés à l'atténuation des points de friction techniques (OCDE, 2023^[41]).

101. Dans d'autres circonstances, il peut être approprié d'imposer des obligations asymétriques – consistant à appliquer des exigences plus strictes aux entreprises en place – pour garantir que les nouveaux arrivants potentiels, plus modestes, peuvent réellement entrer en concurrence. La plupart des cadres régissant le système bancaire ouvert mis en place dans les pays de l'OCDE imposent aux banques des obligations asymétriques pour le partage des données (OCDE, 2023^[39]). Toutefois, à mesure que le marché des paiements mobiles évolue, le partage réciproque des données entre certains prestataires de services de paiement mobile peut contribuer à atténuer les problèmes de concurrence découlant des asymétries de données. Il peut ainsi aider les prestataires de services de paiement mobile concurrents à surmonter leur handicap par rapport aux bigtechs et leur permettre ainsi d'acquérir une position favorable au fil du temps. Cela étant, les accords de partage réciproque des données peuvent également comporter des risques du point de vue de la concurrence. En effet, une plus grande transparence entre les fournisseurs est susceptible de faciliter les ententes ou la coordination tacite, en particulier sur des marchés très concentrés. Il est donc important de préciser quelles seront les données entrant dans le champ d'application du partage et de veiller à ce qu'elles le soient uniquement pour permettre la concurrence. Par exemple, les données des utilisateurs valorisées par un prestataire afin d'apporter une valeur ajoutée significative ou des informations supplémentaires pourraient être exclues du champ d'application.

102. Des cadres pour la banque ouverte prévoyant un accès réciproque aux données permettraient de rétablir l'équilibre concurrentiel entre les prestataires de services de paiement mobile et les bigtechs compte tenu de l'avantage concurrentiel inégalé que confèrent à ces dernières la collecte et l'utilisation de grandes quantités de données. Lorsque la position dominante des bigtechs sur le marché des paiements mobiles et leur ancrage sur les marchés adjacents suscitent des inquiétudes, cette mesure permettrait de garantir que le cadre réglementaire ne renforce pas encore cet avantage. Attendu que, dans la plupart des juridictions, rien n'empêche les bigtechs de combiner les données des comptes de paiement avec des données de services non financiers (issues des médias sociaux, de la navigation sur les sites web ou des activités de commerce en ligne), l'accès réciproque à des données spécifiques pertinentes peut être une occasion potentielle de favoriser la concurrence (Commission européenne, 2023^[49]).⁴⁰ L'accès réciproque aux données met en œuvre les droits des utilisateurs relatifs à la portabilité des données et peut favoriser la concurrence en permettant aux utilisateurs de comparer les services entre plusieurs prestataires de services de paiement mobile. Autrement dit, il peut contribuer à faire en sorte que les cadres pour la banque ouverte ne se contentent pas d'ouvrir le marché ponctuellement, mais qu'ils restent contestables à mesure que les marchés arrivent à maturité. En tant que tel, l'accès réciproque peut être utile pour stimuler la concurrence prévalant entre des acteurs existants, et pas seulement l'arrivée des fintechs. Il serait toutefois disproportionné et préjudiciable pour la concurrence, sur des marchés encore immatures, de considérer certains prestataires de services de paiement bien établis comme des bénéficiaires des données.

103. Une autre solution, notamment dans un contexte d'évolution du marché, peut consister à empêcher certains prestataires de services de paiement mobile (comme les bigtechs) de combiner les données des comptes de paiement avec les données non financières. Comme expliqué à la section 3.2, certaines juridictions ont adopté des réglementations asymétriques du marché numérique qui interdisent ce type de combinaisons des données. Les marchés peuvent être exposés à un risque de basculement favorisé par les asymétries de données, les « jardins clos » (espace fermé restreignant l'accès aux sources extérieures) et des boucles données-réseau-activités qui renforcent les positions sur le marché. Dans les circonstances où ces risques sont mis en évidence, les normes relatives aux API de la banque ouverte,

les cadres de partage réciproque des données ou les obligations asymétriques sur l'utilisation et la combinaison des données constituent des initiatives susceptibles de stimuler la concurrence. Lorsque des services de paiement mobile sont proposés dans le cadre d'un écosystème numérique, des obligations asymétriques complémentaires qui permettent d'accéder à un écosystème auparavant fermé ou qui garantissent que l'accès reste libre, comme indiqué à la section ci-dessous, sont des outils potentiels supplémentaires à prendre en considération.

3.2 Réglementations asymétriques du marché numérique

104. Comme indiqué à la section 2.1.1, les marchés des services de paiement mobile peuvent être exposés à certaines défaillances qui s'observent généralement sur les marchés numériques en raison de leurs caractéristiques uniques. Ces sources de défaillance peuvent être un pouvoir de marché solidement enraciné, un accès asymétrique aux données et des externalités négatives qui sont susceptibles d'empêcher le marché d'exprimer sa pleine valeur. Dans un contexte où les marchés évoluent et sont exposés à des risques de basculement engendrés par les géants du paiement mobile, il pourrait être propice à la concurrence que les autorités en la matière et les organismes de réglementation envisagent de répondre à ces risques par des réglementations asymétriques du marché numérique (Carugati, 2020^[50]).

105. Plusieurs juridictions l'ont fait afin de contrer le pouvoir de marché substantiel et bien enraciné de certaines bigtechs qui jouent à la fois le rôle de plateformes intermédiaires et de prestataires de services et de produits sur plusieurs marchés⁴¹. L'OCDE a consacré des travaux antérieurs à ces réglementations ciblées du marché numérique⁴². Même si elles ont pour but de promouvoir la contestabilité de toutes sortes de marchés numériques, elles peuvent s'appliquer à la concurrence dans les paiements mobiles. En effet, plusieurs obligations ciblant le marché numérique comportent des réglementations adaptées spécialement à l'ouverture des paiements mobiles à la concurrence⁴³.

106. Certaines de ces obligations peuvent également prévoir une solution de substitution au partage réciproque des données via la banque ouverte, qui est examinée à la section précédente et dans l'Encadré 8 ci-après⁴⁴. Même si elles visent à limiter ce qui est perçu comme un avantage inégalé détenu par les bigtechs en matière de données, notamment dans le secteur des services de paiement mobile, qui est susceptible de prévenir le basculement des marchés, il convient également de souligner qu'elles peuvent avoir un impact sur les incitations ou la capacité des bigtechs à offrir des services de paiement mobile innovants⁴⁵. Ainsi, comme d'autres réglementations visant à favoriser la concurrence, un suivi et un ajustement continus sont essentiels pour garantir que les réglementations atteignent leurs objectifs de manière efficace et réagissent aux conséquences indésirables.

Encadré 8. Règlement de l'UE sur les marchés numériques

Dans le contexte des paiements mobiles, le Règlement sur les marchés numériques (DMA) est un exemple de réglementation asymétrique du marché numérique imposant aux bigtechs qualifiées de « contrôleurs d'accès » plusieurs obligations visant à promouvoir la contestabilité des marchés et à remédier aux avantages concurrentiels dans le secteur des paiements mobiles, notamment aux asymétries de données. Le DMA contient des obligations bien précises afin d'empêcher les bigtechs fournissant des services de paiement mobile de bénéficier d'avantages concurrentiels facilités par la boucle « données-réseau-activités ».

Dispositions destinées à prévenir le risque lié à l'asymétrie des données

À défaut d'interdiction ou d'autres mesures, le DMA interdit de combiner et d'utiliser de manière croisée les données des utilisateurs, ce qui pourrait conférer un avantage concurrentiel aux bigtechs fournissant des services de paiement mobile, comme indiqué à la section 2.1.1.

- Le paragraphe 2 de l'article 5 dispose qu'un contrôleur d'accès est tenu de ne pas combiner ni utiliser de manière croisée les données à caractère personnel provenant d'un service de plateforme essentiel dans le cadre d'autres services fournis séparément par le contrôleur d'accès, et inversement, à moins que l'utilisateur ait donné son consentement.
- Le paragraphe 2 de l'article 6 précise qu'un contrôleur d'accès ne doit pas utiliser, en concurrence avec les entreprises utilisatrices, les données, quelles qu'elles soient, qui ne sont pas accessibles au public, qui sont générées ou fournies par ces entreprises utilisatrices dans le cadre de leur utilisation des services de plateforme essentiels concernés ou des services fournis conjointement aux services de plateforme essentiels concernés, ou à l'appui de ceux-ci, y compris les données générées ou fournies par les clients de ces entreprises utilisatrices.

Le DMA prévoit par ailleurs qu'un prestataire de services de paiement mobile peut demander à une bigtech, qualifiée de contrôleur d'accès, d'avoir accès aux données afin d'instaurer des règles du jeu équitables. Cela impose une obligation asymétrique d'accès aux données et d'interopérabilité, de la même manière que les initiatives en faveur de la banque ouverte à l'égard des prestataires de paiement traditionnels.

- Le paragraphe 10 de l'article 6 prévoit que le contrôleur d'accès assure gratuitement aux entreprises utilisatrices et aux tiers autorisés par les entreprises utilisatrices, à leur demande, un accès et une utilisation gratuits, effectifs, continus et en temps réel en ce qui concerne les données fournies ou générées dans le cadre de l'utilisation des services de plateforme essentiels concernés ou des services fournis conjointement aux services de plateforme essentiels concernés, ou à l'appui de ceux-ci, par des entreprises utilisatrices (ou par les utilisateurs finaux).
- Il est indiqué au considérant 59 que la fourniture effective des données désigne le format dans lequel les données sont accessibles, comme les interfaces ou les « outils » fournis par le contrôleur d'accès.
 - L'article 48 du DMA permet à l'organisme de réglementation de charger les organisations européennes de normalisation d'élaborer des normes de portabilité.
 - Le considérant 96 complète l'article 48 en précisant que « [l]a mise en œuvre de certaines des obligations des contrôleurs d'accès, telles que celles liées à l'accès aux données, à leur portabilité ou à leur interopérabilité pourrait être facilitée par l'utilisation de normes techniques ».

Le DMA et le Règlement sur les données

Le Règlement sur les données vise également à abaisser les barrières à l'entrée par le biais du partage des données et de la réduction des silos de données, en encourageant les normes et l'interopérabilité technique des produits et services connexes, en imposant des obligations applicables aux fabricants d'appareils mobiles et aux fournisseurs de systèmes d'exploitation. Il fait référence au DMA en lien avec l'accès aux données et précise que compte tenu de la capacité sans égale des contrôleurs d'accès en matière d'acquisition de données, il serait disproportionné à l'égard des détenteurs de données soumis aux obligations du Règlement sur les données, d'inclure ces contrôleurs d'accès parmi les bénéficiaires du droit d'accès aux données. L'approche de l'UE est asymétrique, se prononçant contre d'autres solutions de partage réciproque des données. Le Règlement sur les données ajoute que les accords volontaires entre les contrôleurs d'accès et les détenteurs de données ne sont pas affectés. La limitation des droits d'accès conférés aux contrôleurs d'accès et les obligations asymétriques prévues par le Règlement sur les données ne les excluent pas du marché ni ne les empêchent de proposer leurs services.

Source : Commission européenne (2020), Commission staff working document impact assessment report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0363>; Union européenne (2023), Règlement (UE) 2023/2854 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive (UE) 2020/1828 (règlement sur les données), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj/eng>.

3.3. Ouverture et interopérabilité des rails de paiement de détail de substitution

107. Les rails de paiement de détail de substitution interopérables désignent un cadre technique permettant à différents prestataires de services de paiement, plateformes et systèmes d'échanger des informations et d'exécuter des transactions en toute transparence. Comme nous l'avons vu à la section 1.3, lorsque ces infrastructures traitent des paiements, elles peuvent servir de solution de substitution au modèle centré sur les banques et à ses rails de paiement de détail et remédier aux risques d'atteinte à la concurrence liés à la dépendance à l'égard de ces prestataires de paiement traditionnels, comme cela est décrit à la section 2.3.

108. Lorsque leur conception prévoit le libre accès de tous les prestataires de services de paiement mobile, quel que soit l'exploitant des infrastructures, et ce dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, ces rails de paiement de détail de substitution peuvent abaisser les barrières à l'entrée, réduire les coûts de changement de fournisseur et empêcher la fragmentation du marché. Ils permettent donc à de nouveaux prestataires de services de paiement mobile de se livrer concurrence sur la qualité des services, les prix et l'innovation et d'exercer une pression concurrentielle accrue sur les entreprises en place.

109. Les pouvoirs publics de plusieurs juridictions ont encouragé l'interopérabilité des infrastructures de paiement et des rails de paiement de détail de substitution soit en rendant obligatoire l'interconnexion entre les prestataires, soit en développant des infrastructures partagées, notamment par le biais de commutateurs de paiement nationaux et de systèmes de paiement rapide. Les commutateurs de paiement nationaux permettent la connectivité et l'interopérabilité entre les prestataires. Les systèmes de paiement rapide permettent le règlement rapide et en temps réel des transactions. Il s'agit, dans les deux cas, de rails de paiement de détail de substitution qui sont susceptibles d'intensifier la concurrence en diminuant la dépendance à l'égard des prestataires de services de paiement traditionnels. Dans la pratique, ils vont souvent de pair : un système de paiement rapide peut venir compléter un commutateur de paiement national.

3.3.1 Commutateurs de paiement nationaux

110. Un commutateur de paiement national est une infrastructure centralisée qui permet l'interopérabilité et l'acheminement des transactions entre divers établissements financiers et prestataires de services de paiement d'un même pays. Il s'agit d'un point nodal qui relie différents réseaux, comme les banques, les fintechs, les bigtechs et les ORM. En d'autres termes, ces plateformes, souvent exploitées par des entités publiques, permettent la communication transparente et le traitement des transactions entre différents fournisseurs de paiement.

111. En permettant à tous les acteurs d'accéder à une plateforme commune et non discriminatoire, les commutateurs nationaux peuvent réduire les effets de réseau à l'origine de l'ancrage sur le marché, abaisser les coûts d'entrée pour les nouveaux acteurs et faciliter la concurrence fondée sur la qualité, les prix et le niveau des services fournis aux utilisateurs. Il est toutefois difficile de définir le moment opportun pour mettre en œuvre les obligations d'interopérabilité. Imposer l'interopérabilité de manière trop précoce, avant que les fournisseurs n'aient atteint une échelle suffisante, peut réduire les incitations à investir dans

l'innovation. Une approche progressive qui parvient à équilibrer dès le départ la concurrence et la préservation des incitations à innover sera probablement de nature à procurer des avantages durables.

112. L'interface de paiement unifiée (UPI) de l'Inde, décrite dans l'Encadré 8, est à la fois un commutateur de paiement national et un système de paiement rapide. C'est un exemple de système de paiement rapide s'appuyant sur un commutateur de paiement national. Les commutateurs de paiement nationaux et les systèmes de paiement rapide sont des types de rails de paiement de substitution distincts, mais complémentaires qui peuvent stimuler la concurrence en réduisant la dépendance à l'égard des rails de paiement de détail traditionnels exploités par les banques et les réseaux de cartes.

3.3.2 Systèmes de paiement rapide (FPS)

113. Les systèmes de paiement rapide (FPS) également qualifiés de systèmes de paiement instantané ou en temps réel, permettent d'exécuter des transferts quasi instantanés entre des comptes bancaires et non bancaires. Même si un commutateur de paiement national fait office de plateforme partagée reliant plusieurs prestataires, un FPS garantit la rapidité et l'instantanéité du paiement effectif. Ces systèmes offrent des infrastructures ouvertes et interopérables qui permettent de réduire les barrières à l'entrée, d'accroître l'efficacité et de favoriser l'innovation. Contrairement au modèle centré sur les banques, caractérisé par des protocoles exclusifs, des frais élevés et des systèmes en circuit fermé, ces rails de substitution peuvent favoriser la concurrence en permettant aux prestataires de paiements bancaires et non bancaires de se livrer concurrence sur un pied d'égalité. Ils ont donc le potentiel nécessaire pour introduire une plus grande dynamique dans les paiements de détail, en réduisant les coûts et en favorisant l'amélioration des services, ce qui peut, à terme, profiter aux consommateurs comme aux commerçants (Cornelli et al., 2024^[51]).

114. Les systèmes FPS peuvent également inciter les banques en place à se livrer à une concurrence plus dynamique sur la qualité du service, la rapidité et le niveau de services offert aux utilisateurs. Comme l'a souligné le G20, l'interopérabilité transfrontière entre les plateformes FPS permet de dégager de nouveaux gains, en favorisant la concurrence dans les pays, mais aussi entre eux (CSF, 2024^[45]). Des initiatives telles que le projet Nexus mené par la Banque des règlements internationaux et par les banques centrales de cinq pays asiatiques (Inde, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) visent à normaliser les modes de communication (tels que les messageries et les API) afin de permettre des transactions transfrontières en temps réel, d'élargir le paysage concurrentiel et d'améliorer les coûts et l'accès pour les envois de fonds et autres paiements internationaux.

115. Le développement de rails de paiement de détail de substitution, tels que les systèmes de paiement nationaux et les FPS, nécessite toutefois de réaliser d'importants investissements publics et de se doter d'une réglementation soigneusement élaborée. Les banques centrales ont souvent joué un rôle de catalyseur, allant du soutien opérationnel au développement à grande échelle et à la détention des infrastructures de paiement. Ces initiatives peuvent également englober la réglementation sur les prix ou les subventions. En tant que telles, elles peuvent avoir un impact très marqué sur la structure du marché et la concurrence. Comme indiqué dans l'Encadré 9, certaines juridictions ont adopté, dans une large mesure, ces rails de paiement de substitution rendus possibles par des mesures des pouvoirs publics. Des initiatives du même type ont été lancées ou sont actuellement examinées dans d'autres juridictions⁴⁶.

Encadré 9. Exemples de rails de paiement de détail de substitution

Inde

L'interface de paiement unifiée (UPI) a été lancée par la Banque de réserve de l'Inde en 2016 en partenariat avec le secteur privé. Elle est exploitée par une entité à but non lucratif, la National Payments Corporation of India (NPCI). Ce n'est pas le cas des systèmes de paiement mobile adoptés

dans les autres juridictions, où d'autres prestataires tels que les ORM mettent en place des infrastructures autonomes, faisant basculer le marché vers une situation de monopole ou encore dans certaines juridictions où les prestataires de services de paiement traditionnels restent bien ancrés et de plus en plus interdépendants des nouveaux fournisseurs. En Inde, différentes entreprises se livrent concurrence en utilisant l'infrastructure publique de l'UPI. Le succès de l'UPI a été attribué à son infrastructure ouverte et interopérable facilitée par des API normalisées. N'importe quel développeur de paiement mobile peut créer une application intégrée à l'UPI. L'UPI facilite également les transactions entre plusieurs applications, ce qui permet aux utilisateurs d'effectuer des transactions sécurisées et rapides vers n'importe quel compte enregistré dans l'UPI. Les pouvoirs publics ont facilité ce dispositif, estimant que tous les opérateurs doivent utiliser au moins l'une des deux normes relatives aux codes QR interopérables.

L'UPI vient se superposer à l'infrastructure plus vaste du commutateur de paiement national fourni par le NPCI. Il s'agit également d'un système de paiement de détail en temps réel qui permet aux utilisateurs d'envoyer et de recevoir de l'argent instantanément, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, depuis des comptes bancaires. La couche d'API ouverte et unifiée permet à un prestataire de paiement mobile (par exemple, Google Pay, PhonePe, Paytm, BHIM) d'exécuter des opérations en utilisant le rail de paiement de détail de l'UPI. Le commutateur gère les aspects techniques, tandis que l'UPI apporte la rapidité et l'innovation pour les utilisateurs. Cette approche à plusieurs niveaux garantit que les paiements en temps réel sont exécutés avec rapidité, de manière fiable et sécurisée, y compris en cas de volumes considérables.

L'utilisation des données de l'UPI est strictement réglementée. Les bigtechs, par exemple, ne sont pas autorisées à percevoir des rentes des données provenant des opérations des utilisateurs. Les organismes de réglementation ont également apporté un soin particulier à l'élaboration des réglementations relatives à l'UPI afin de soutenir la concurrence tout en veillant parallèlement à la stabilité financière. En 2021, la NPCI a fixé des limites pour les volumes de transactions traités par un fournisseur sur l'UPI.

Pour autant, l'interopérabilité de l'UPI ne signifie pas que les bigtechs comme Google Pay et PhonePe (une filiale de Flipkart) ne sont pas parvenues à remporter des parts de marché importantes en Inde grâce à d'autres avantages concurrentiels, comme l'accès à une vaste base d'utilisateurs et des ressources financières. La Commission indienne de la concurrence (CCI) a examiné les allégations d'exclusion d'applications concurrentes de l'UPI par Google Play Store afin de remédier au risque de manque d'accès ou d'interopérabilité, examiné à la section 2.1.3. En réponse, Google a modifié sa politique en 2022. Cette affaire rappelle la nécessité permanente de faire appliquer le droit de la concurrence et de mener des actions de sensibilisation parallèlement aux initiatives des pouvoirs publics en faveur de la concurrence.

Brésil

En 2020, la Banque centrale du Brésil a déployé Pix, une technologie de transfert bancaire instantané pour les systèmes de paiement rapide (FSP). Avant le lancement de Pix, la plupart des transactions se faisaient en espèces et les grandes banques disposaient d'un avantage concurrentiel en raison du manque d'interopérabilité, notamment avec réseaux de distributeurs automatiques de billets. Les coûts de changement de fournisseur et les lacunes en matière d'infrastructures ont créé des obstacles importants à l'entrée des fintechs et à l'adoption par les utilisateurs des paiements mobiles. Au départ, la Banque centrale a incité le secteur privé à développer des systèmes de paiement rapide, mais cela ne s'est pas produit en raison d'un manque de coordination et d'incitations inappropriées. PIX a donc été conçu comme une solution nationale inclusive dotée d'une architecture ouverte, de l'interopérabilité et d'une gouvernance impartiale en son centre. En d'autres termes, comme l'UPI, Pix est construit autour d'une infrastructure de paiement publique qui s'appuie sur le rôle fondamental que joue la

banque centrale pour promouvoir la concurrence et l'interopérabilité entre les plateformes de paiement, en favorisant ainsi l'inclusion financière. Par leur conception même, les infrastructures de paiement des banques centrales reposent sur une architecture ouverte et des normes techniques relatives aux API qui ouvrent le système à la concurrence. Pix est géré, exploité et détenu par la banque centrale. Elle est considérée comme une « infrastructure de bien public ». L'adoption massive de Pix par les utilisateurs (89 % de la population utilisent Pix en 2025) peut également être attribuée à la participation obligatoire des banques, qui contribue à créer des effets de réseau pour les utilisateurs, et à la décision de la banque centrale de faire en sorte que les transferts Pix soient gratuits pour les particuliers et peu coûteux pour les commerçants, en imposant notamment des plafonds sur les commissions d'interchange. Comme l'UPI, Pix est un exemple réussi d'infrastructures publiques pilotées par la banque centrale, qui vise à promouvoir la concurrence, l'inclusion financière et à abaisser les coûts en ayant recours à des rails de paiement de détail de substitution.

Note : L'adoption généralisée de l'UPI est facilitée par la réglementation sur les prix (y compris des subventions de l'État) et par l'initiative indienne dans le domaine de l'identité numérique (Aadhaar) qui a amélioré l'accès au financement en veillant à ce que la plupart des habitants détiennent un compte bancaire. Au Brésil, les modifications apportées en 2013 à la loi conférant à la Banque centrale le pouvoir de régulation du système de paiement ont largement profité à la réglementation du marché et des banques. Même s'il n'est pas qualifié de « commutateur national » en tant que tel, Pix repose sur une architecture centralisée gérée et exploitée par la Banque centrale du Brésil (BCB), qui remplit des fonctions similaires à celles d'un commutateur de paiement national, à savoir celles d'une plateforme centrale de compensation et de règlement, reliant tous les établissements participants. Pix vise explicitement à offrir les principales caractéristiques d'un système de paiement rapide en permettant (1) les règlements en temps réel : les fonds sont transférés et réglés en quelques secondes, (2) une disponibilité 24 heures sur 24, 7 jours sur sept et 365 jours par an : les opérations sont traitées en continu, y compris la nuit et le week-end ; (3) les transferts de compte à compte : Pix permet des transferts d'argent en toute transparence de personne à personne (P2P), de personne à entreprise (P2B), d'entreprise à entreprise (B2B) ainsi que les paiements pour l'administration publique et (4) la fonctionnalité « push and pull » qui permet aux utilisateurs de faire la demande ou d'envoyer de l'argent.

Source : Aurazo (2024), Faster digital payments : global and regional perspectives, BIS, <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf>; CCI (2022), CCI imposes a monetary penalty of Rs. 936.44 on Google for anti-competitive practices in relation to its Play Store policies, <https://cci.gov.in/images/pressrelease/en/pr-no-562022-231666698260.pdf>; Duarte (2022), Central banks, the monetary system and public payment infrastructures: lessons from Brazil's Pix, <https://www.bis.org/publ/bisbull52.pdf>.

4 Conclusion

116. La concurrence et l'innovation sont indispensables au maintien de l'efficacité des services de paiement mobile ainsi qu'à leur contribution à la croissance et à la stabilité économiques à long terme. Les réglementations favorables à la concurrence, les actions de sensibilisation et l'application du droit de la concurrence ont contribué de façon décisive à réduire les barrières à l'entrée et à stimuler l'innovation dans les juridictions. La mise en œuvre du droit de la concurrence en temps opportun associée à des réglementations ciblées s'inspirant des expériences dans ce domaine a permis aux nouveaux entrants de se livrer concurrence et d'innover sur le marché des paiements mobiles.

117. Malgré les possibilités de concurrence découlant de l'innovation et des nouveaux entrants sur le marché, plusieurs risques menacent la concurrence et exigent une surveillance permanente de la part des autorités de la concurrence. L'expérience acquise dans les affaires d'application du droit montre qu'une position dominante dans le secteur du paiement mobile peut donner des résultats anticoncurrentiels lorsque l'innovation est orientée ou soumise à la cooptation sans appliquer le droit de la concurrence en temps opportun. Par conséquent, parallèlement à l'adoption potentielle de réglementations proconcurrentielles visant à promouvoir la contestabilité, l'application de droit de la concurrence est essentielle pour protéger les marchés des paiements mobiles. Elle garantit le bon fonctionnement des marchés, en tirant les prix à la baisse, en offrant plus de choix et en améliorant la qualité proposée aux consommateurs et aux commerçants tout en stimulant l'innovation. La présente note met en lumière les principaux risques pour la concurrence et éléments de réflexion suivants :

- La **réglementation** peut, dans certaines situations, constituer une barrière potentielle à l'entrée ou à l'expansion. Dans ce contexte, la collaboration entre les autorités de la concurrence, les banques centrales et les organismes de réglementation, tant au niveau national qu'international, est déterminante pour garantir la cohérence et l'efficacité durables des cadres réglementaires dans les juridictions et pour éviter la fragmentation susceptible d'augmenter les barrières à l'entrée.
- **Les caractéristiques structurelles des marchés du paiement mobile** Les caractéristiques telles que les effets de réseau, les coûts de changement de fournisseur, l'intégration verticale et les asymétries de données peuvent élever des barrières à l'entrée et favoriser la concentration du marché. Ces dynamiques sont susceptibles de présenter des avantages à court terme, mais elles risquent, sur le long terme, de faire du tort à la concurrence et à l'innovation
- **Le manque d'interopérabilité** L'interopérabilité est certes susceptible de favoriser la contestabilité, mais son absence peut s'expliquer par des contraintes techniques ou liées à des systèmes hérités du passé plutôt que par une intention d'exclusion. Cette distinction est importante pour déterminer la réponse appropriée sur le plan de l'action publique ou de l'application du droit.
- **Le manque d'accès aux infrastructures technologiques ou fonctionnalités essentielles** Dans certaines situations, telles que les restrictions d'accès à la technologie NFC, les entreprises en place peuvent restreindre intentionnellement l'accès, en créant des barrières à l'entrée et à l'expansion ayant des effets d'exclusion.
- **Les pratiques d'exclusion**, notamment l'éviction, l'alourdissement des coûts des concurrents, les ventes liées, les ventes groupées, l'effet de levier, l'auto-référencement, les clauses de la nation la plus favorisée ou les dispositions interdisant l'orientation des utilisateurs méritent une

surveillance afin de se prémunir contre un affaiblissement de la concurrence dans les services de paiement mobile. Ces pratiques reflètent celles des marchés traditionnels ; les caractéristiques des marchés numériques, telles que les effets d'entraînement de l'écosystème, sont toutefois susceptibles de donner aux pratiques d'exclusion potentielles et à leurs effets une nouvelle dimension ou de les modifier. Tout comme l'interdépendance entre les marchés d'un écosystème ou des services intégrés verticalement peut être cruciale pour analyser la définition du marché, la détermination des stratégies anticoncurrentielles d'ensemble et de leurs effets est tout aussi importante pour s'attaquer aux pratiques d'exclusion.

- La **collaboration** entre les prestataires de paiement en place. Les initiatives prises conjointement par des prestataires de paiement en place peuvent favoriser les effets d'échelle, l'interopérabilité et les bénéfices pour l'utilisateur, mais elles peuvent également susciter des inquiétudes quant à la concurrence. Il s'agit des risques de collusion, d'affaiblissement de la concurrence, de ventes liées, de ventes groupées, d'effets de levier, d'auto-référencement et d'exclusion des prestataires non bancaires ou plus modestes.
- Les **interdépendances** entre les nouveaux entrants et les entreprises en place. Les partenariats accroissent sans doute l'efficacité et permettent aux consommateurs d'accéder à de nouveaux produits et services, mais ils peuvent également s'accompagner de risques pour la concurrence qui varient en fonction du service de paiement fourni dans la juridiction concernée. L'interdépendance peut également freiner les incitations à se livrer concurrence directement, soumettre l'innovation à la cooptation et concerner plusieurs services.
- Les **fusions et acquisitions**, notamment les acquisitions en série. Lors de l'examen des opérations de fusions et acquisitions, il conviendrait de prendre en compte les caractéristiques des paiements mobiles tant pour apprécier la définition du marché que leurs effets. En outre, il faudrait examiner leurs effets sur les marchés adjacents ou connexes.

118. Bon nombre d'initiatives proconcurrentielles peuvent contribuer à traiter les risques recensés et à favoriser la concurrence dans le domaine des paiements mobiles. Bien que cette note se borne à examiner la concurrence dans le domaine des paiements mobiles, ces initiatives peuvent bénéficier plus largement à la société et à l'économie en attisant la concurrence et l'innovation dans les services financiers et de paiement au sens large.

119. La concurrence dans le domaine des paiements mobiles présente un fort potentiel de renforcement de la contestabilité, de stimulation de l'innovation et d'amélioration du coût et de la qualité des paiements mobiles. Le développement de rails de paiement de détail et d'infrastructures de substitution avec le soutien des banques centrales peut notamment diminuer la dépendance à l'égard des prestataires de services de paiement traditionnels et favoriser l'inclusion sociale. La mise en œuvre de politiques telles que la banque ouverte, la portabilité des données et l'interopérabilité, l'appréciation des obligations d'accès réciproque aux données ou l'adoption de réglementations asymétriques ciblées constituent d'autres initiatives potentielles en faveur de la concurrence visant à instaurer des règles du jeu équitables. Elles ont permis aux fintechs et aux autres entrants d'offrir des solutions concurrentielles se substituant aux prestataires de paiement mobile traditionnels, en contribuant ainsi à abaisser les coûts et à améliorer le service aux clients dans les juridictions. À cet égard, les principales considérations intéressant l'action publique sont les suivantes :

- Le niveau de concurrence du marché concerné peut renseigner sur la nécessité d'adopter des approches prescriptives ou facilitatrices afin de favoriser l'interopérabilité et le libre accès aux infrastructures de paiement des prestataires de services de paiement mobile. Le niveau de concurrence peut ainsi renseigner sur la nécessité d'adopter des approches plus prescriptives pour remédier aux défaillances du marché (faciliter la banque ouverte, la portabilité des données et l'interopérabilité) ou des approches facilitatrices visant à stimuler les initiatives portées par le marché et la concurrence existante.

- Lorsque des obligations d'interopérabilité ou des mesures de ce type sont imposées, le niveau de concurrence et le moment opportun devraient entrer en ligne de compte. Le fait d'imposer une interopérabilité obligatoire à un stade trop précoce peut décourager les investissements et constituer un obstacle potentiel au développement d'une technologie ou d'un marché.
- Apprécier si le fait d'imposer ou d'encourager le partage réciproque des données dans le cadre de la banque ouverte peut constituer une incitation valable aux initiatives portées par le marché ou remédier aux risques pour la concurrence liés aux asymétries de données, lorsque ces dernières sont considérées comme une défaillance du marché et la source d'un avantage concurrentiel important pour certains prestataires de paiement mobile.
- Lorsqu'elles développent des rails de paiement de détail concurrents, les autorités publiques peuvent envisager d'assurer une surveillance opérationnelle et de prendre des initiatives complémentaires pour garantir leur libre accès et leur large adoption.
- Lorsqu'un marché connaît des défaillances, telles qu'un pouvoir de marché enraciné ou des externalités négatives, il peut être nécessaire d'apprécier si l'application du droit de la concurrence, les réglementations asymétriques ou la combinaison de ces deux caractéristiques, par exemple, permet de garantir l'accès aux infrastructures essentielles pour la fourniture des services de paiement mobile.

120. En résumé, pour concilier la dynamique concurrentielle dans le domaine des paiements mobiles et les objectifs de l'action publique, il est essentiel de combiner la juste dose d'initiatives ou de réglementations proconcurrentielles et l'application, en temps opportun, du droit de la concurrence en faisant participer de multiples parties prenantes de l'administration. Les services de paiement mobile pourront ainsi procurer tous les avantages possibles aux consommateurs, aux commerçants et à l'économie au sens large.

Notes de fin

¹ Les infrastructures essentielles aux règlements de masse en arrière-plan, qui sont généralement gérées ou contrôlées par les banques centrales, sont responsables de la compensation et du règlement interbancaires des fonds qui permettent de finaliser les transactions effectuées par les services de première ligne. Il s'agit notamment des Systèmes de règlement brut en temps réel (RBTR) (TARGET2 dans l'UE, Fedwire aux États-Unis), des chambres de compensation automatisées (CCA) pour les paiements de détail par lots et des systèmes de messagerie pour les paiements interbancaires comme SWIFT qui est largement utilisé pour transmettre des instructions de paiement dans le cadre de transactions transfrontières. En revanche, les banques et les réseaux de cartes, notamment les systèmes quadripartites, désignés par l'expression « modèle centré sur les banques » à la section 1.2, fonctionnent comme des dispositifs de paiement de détail de niveau intermédiaire qui régissent l'acheminement des transactions, les normes d'authentification et les systèmes de commission d'interchange. Ces systèmes fonctionnent en amont des infrastructures de base et y ont recours pour le règlement interbancaire final des fonds (Banque mondiale, 2023^[122]).

² Le terme « fintech » désigne les nouveaux entrants dans le secteur financier qui proposent des technologies financières (OCDE, 2024^[5]). Le terme « bigtech » renvoie aux grandes plateformes technologiques disposant de réseaux de clientèle étendus et adoptant des modèles économiques de type conglomérat sur de multiples marchés (OCDE, 2020^[4]).

³ Alipay, par exemple, est un portefeuille qui peut être utilisé pour régler des achats en dehors de la plateforme Alibaba, mais qui fait également partie du site de commerce en ligne Alibaba à titre de canal de paiement intégré. Paypal exploite plusieurs canaux de paiement mobile, notamment une application, un portefeuille et un système de paiement intégré.

⁴ Apple Pay et Google Pay sont des exemples de portefeuilles mobiles ouverts.

⁵ PayPal est un portefeuille mobile à la fois fermé et ouvert, qui permet aux utilisateurs de choisir le moyen sous-jacent à utiliser.

⁶ Par exemple, une API d'appareil photo permet à une application de communiquer avec l'appareil photo d'un mobile à l'aide d'un code QR.

⁷ Les dispositifs de sécurité sont, par exemple, des puces intégrées dans certains appareils et utilisées pour enregistrer les données sur un appareil mobile ou une carte SIM. En revanche, l'émulation de carte hôte (HCE) est une configuration différente dans laquelle un prestataire de services de paiement mobile stocke les identifiants de paiement sensibles via des jetons et pictogrammes à distance, en dehors d'un appareil mobile, dans un espace infonuagique sécurisé. Elle nécessite une connexion internet pour accéder aux informations pertinentes.

⁸ Les paiements de proximité sont également possibles via la technologie Bluetooth à basse consommation qui utilise une fréquence différente du protocole NFC sans fil sur les ondes de radiofréquence afin de faciliter la communication entre les appareils. L'émulation de bande magnétique, une solution de substitution à la NFC, est une technologie exclusive de Samsung qui simule la bande magnétique des cartes de paiement en générant un signal magnétique entre un appareil mobile et un terminal de point de vente. Cette solution a été adoptée pour travailler sur des terminaux qui ne sont pas équipés de puces NFC. Depuis 2021, Samsung a toutefois commencé à éliminer progressivement la

technologie de bande magnétique de ses appareils et de Samsung Pay en raison de l'adoption croissante de la NFC.

⁹ Un réseau de cartes facilite les transactions entre les commerçants et les émetteurs de cartes, ce qui entraîne des interdépendances entre les prestataires de services de paiement mobile et les réseaux de cartes, comme indiqué à la section 2.3. Les réseaux de cartes internationaux en place détiennent depuis longtemps un solide pouvoir de marché dans de nombreuses juridictions. Mastercard et Visa sont des réseaux de cartes implantés de longue date dans bon nombre de juridictions. Au premier trimestre 2024, ces deux sociétés représentaient, d'après les estimations, 80 % de l'ensemble des paiements traités en dehors de la Chine (Statista, 2022^[60]). Google et Apple, par exemple, ont lancé leurs services de paiement mobile respectivement en 2011 et 2014, en partenariat avec Visa et Mastercard (FDCl, 2017^[72]). Plus récemment, en 2024, Vipps MobilePay a lancé une solution de substitution à Apple Pay sur iPhone et a noué un partenariat avec Visa et Mastercard pour offrir des services de paiement par téléphone mobile (Vipps, 2024^[55]). Dans le cadre de leur expansion internationale et pour faciliter l'accueil des touristes visitant la Chine, WeChat et Alipay ont conclu, depuis 2023, des partenariats distincts avec Visa et Mastercard afin d'offrir des services de paiement mobile.

¹⁰ *Supra* point 1. L'exploitation des infrastructures de règlement de base suppose également divers services annexes, notamment des identifiants bancaires et des normes de messagerie (telles que la norme ISO 20022). Ces éléments garantissent l'interopérabilité, la précision et la sécurité des règlements interbancaires. Les normes de messagerie sont abordées, dans une certaine mesure, à la section 3.1.

¹¹ Certaines juridictions ont adopté des réglementations limitant les commissions d'interchange, y compris à la suite de mesures d'exécution prises par les autorités de la concurrence. C'est ainsi que le Règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte fixe des plafonds de commissions d'interchange.

¹² Aux États-Unis, par exemple, Apple facture aux émetteurs de cartes 0.15 % sur chaque opération de crédit et un demi-penny (0.005 USD) sur chaque opération de débit. En revanche, Google Pay et Samsung Pay ne font pas payer de commissions sur les transactions aux émetteurs de cartes. Les commissions sont déterminées par les normes du réseau de cartes et non par des accords bilatéraux avec les prestataires de portefeuilles numériques. Si elles sont pour Apple un moyen de monétiser, Apple Pay ainsi que les fournisseurs de portefeuilles numériques et d'applications peuvent aussi monétiser en recueillant des données lorsque les consommateurs utilisent l'application ou le portefeuille (CFPB, 2023^[85]). En revanche, Paypal facture une commission dont le pourcentage est compris entre 1.9 % et 3.5 % à laquelle s'ajoute une commission forfaitaire sur les opérations, qui dépend du type d'opération et de la méthode de paiement utilisée (PayPal, 2025^[63]).

¹³ Les banques et les réseaux de cartes ont plusieurs avantages concurrentiels découlant de leur position historique de monopole dans le secteur des paiements (Autorité de la concurrence, 2021^[9]). En matière de services de paiement mobile, les prestataires de paiement traditionnels bénéficient d'un avantage sur le plan de l'information par rapport aux nouveaux entrants, tels que les fintechs. Ils disposent en effet de bases de données exclusives sur leurs clients. Ils ont également d'autres atouts, notamment des coûts de changement de fournisseur élevés compte tenu de leurs relations de longue date avec les clients et la fourniture de multiples services, tels que le prêt. Par ailleurs, ils tirent parti d'économies de gamme en proposant une variété de produits aux clients (Verdier, 2019^[57]). Les banques et les réseaux de cartes appliquent des modèles économiques de type conglomérat produisant l'effet d'un volant d'inertie sur l'écosystème (Coeuré, 2025^[24]). Par ailleurs, dans certaines juridictions, les banques ont aussi à gagner

des obstacles réglementaires qui empêchent les nouveaux entrants de proposer des services de paiement mobile sans avoir obtenu un agrément bancaire (Autorité de la concurrence, 2021^[9]).

¹⁴ En outre, les rails de paiement de détail ont un intérêt limité s'ils ne sont pas raccordés à un vaste réseau d'utilisateurs et de commerçants. Le traitement des paiements permet également des économies d'échelle, un nombre plus élevé de transactions se traduisant par une hausse des revenus sans générer de majoration proportionnelle des coûts. Les économies d'échelle, les effets de réseau et les avantages liés à la distribution, entre autres avantages concurrentiels détenus par les réseaux de cartes, ont sans doute favorisé l'implantation historique des grands réseaux de cartes dans de nombreuses juridictions.

¹⁵ Les services de paiement mobile WeChat et Alipay sont ainsi gratuits jusqu'à un certain montant par transaction. Ces deux services facturent toutefois aux commerçants un pourcentage du montant traité lorsque les achats dépassent un certain montant. Les revenus de WeChat Pay comme ceux d'Alipay ne sont pas tributaires des commissions de paiement. Ils proviennent plutôt de la fidélisation des clients et de la collecte de données, notamment l'accumulation et l'utilisation à grande échelle des données des utilisateurs. Les ORM appliquent généralement des frais différents selon que le payeur et le bénéficiaire appartiennent ou non au même réseau sans fil et en fonction du montant transféré. Les frais et les barèmes tarifaires peuvent également varier en fonction de la juridiction.

¹⁶ On assiste à l'apparition de nouveaux rails de paiement et infrastructures, notamment la monnaie de banque centrale et les cryptomonnaies stables fondées sur les technologies de registre distribué, qui risquent d'avoir un impact sur la concurrence dans les services de paiement mobile (OCDE, 2023^[119]). Ainsi, bien que le présent document ne traite pas des monnaies numériques de banque centrale (MNBC), il s'agit d'une initiative similaire aux systèmes de paiement rapide dont il est question à la section 3. (Duarte et al., 2022^[16]). En général, la technologie des registres distribués (DLT), notamment les projets basés sur des monnaies fiduciaires lancées par les banques centrales, permet de disposer de plateformes communes interopérables autour desquelles les écosystèmes de paiement mobiles s'articulent (Coeuré, 2025^[24]). La chaîne de blocs est une technologie de registres distribués qui pourrait bouleverser les paiements mobiles en favorisant la décentralisation, la rentabilité et la transparence. Son adoption se heurte toutefois à de nombreux obstacles, notamment la mise à l'échelle et les risques d'exclusion financière. Aujourd'hui, la plupart des systèmes de paiement mobile dépendent de plusieurs intermédiaires, ce qui augmente sans doute les frais et les délais de traitement. En revanche, la chaîne de blocs est décentralisée, ce qui réduit la dépendance à l'égard des intermédiaires et, par conséquent, les coûts et les délais de traitement des paiements mobiles. En théorie, la chaîne de blocs peut régler des transactions en quelques secondes ou minutes, en fonction de la congestion du réseau et des mécanismes de consensus (OCDE, 2018^[121]).

En servant de principal moyen d'échange dans les transactions décentralisées, les cryptomonnaies jouent un rôle central dans les systèmes de paiement basés sur la chaîne de blocs. Alors que de nombreuses cryptomonnaies affichent une certaine volatilité, ce qui n'incite pas à les utiliser au quotidien, les cryptomonnaies stables, indexées sur des monnaies fiduciaires, rencontrent un succès croissant. PayPal a ainsi lancé en 2023 une cryptomonnaie stable indexée sur le dollar américain. En outre, nombreuses sont les juridictions à envisager l'émission de MNBC natives de la chaîne de blocs et émises par les banques centrales, dont la valeur fixe serait équivalente à la monnaie fiduciaire d'une juridiction. Ces initiatives sont particulièrement utiles pour améliorer les paiements transfrontières, pour lesquels les solutions de paiement traditionnelles sont lentes et coûteuses en raison de la longueur de la chaîne de paiement. Cette question a suscité l'intérêt du G20 et a donné lieu à un plan d'action ultérieur (CSF, 2024^[45]). Les MNBC génèrent cependant des coûts de production fixes et variables pour l'accès aux infrastructures concernées ou leur exploitation et posent d'autres défis, notamment le risque d'exclusion

financière. Le contexte juridictionnel et l'applicabilité entrent donc en ligne de compte lors de l'adoption de cette innovation (CBK, 2022^[88]).

La mise à l'échelle reste un défi. Les chaînes de blocs publiques (comme celles du Bitcoin et de l'Ethereum) ont été confrontées à une congestion du réseau et à des frais de transaction élevés, en particulier pendant les périodes de pointe. Les solutions de mise à l'échelle de la couche 2 (réseau Lightning, par exemple) et les chaînes de blocs avec permissions permettent des améliorations, mais leur adoption généralisée et leur interopérabilité rencontrent encore des obstacles entravant leur efficacité à grande échelle. L'expérience des utilisateurs reste un frein. En effet, les paiements basés sur la chaîne de blocs nécessitent souvent des connaissances techniques en raison de la complexité des portefeuilles à gérer, de la sécurité des clés privées et des fluctuations des frais de transaction, ce qui a un effet dissuasif et présente un risque d'exclusion financière. La difficulté que représente la recherche d'un équilibre entre la décentralisation, la sécurité et la mise à l'échelle implique qu'en privilégiant l'un de ces éléments, on peut en compromettre un autre. Les chaînes de blocs publiques accordent la priorité à la décentralisation au détriment de la vitesse des transactions, tandis que les chaînes de blocs privées optimisent la mise à l'échelle, mais sacrifient la transparence. En outre, le succès des paiements fondés sur la chaîne de blocs est tributaire de l'obtention d'effets de réseau, qui peut s'avérer difficile compte tenu de la pénétration actuelle des autres modes de paiement. La chaîne de blocs repose également sur des infrastructures critiques dont l'exploitation est coûteuse, comme l'infonuagique. L'ambiguïté de la réglementation limite également le potentiel concurrentiel de la chaîne de blocs. Les pouvoirs publics et les organismes de réglementation financière se montrent prudents à l'égard des systèmes financiers décentralisés, car ils sont source d'inquiétudes relatives au blanchiment de capitaux, à la protection des consommateurs et aux implications pour la politique budgétaire. Même si certaines juridictions ont prévu des bacs à sable réglementaires, l'absence de cadres réglementaires normalisés à l'échelle internationale rend difficile l'application du droit dans le domaine des services de paiement mobile basés sur la chaîne de blocs. En résumé, l'avenir des paiements mobiles utilisant la chaîne de blocs dépendra de l'équilibre à trouver entre les possibilités qu'ils offrent et les risques qu'ils présentent, de la clarté réglementaire, d'une mise à l'échelle améliorée ainsi que de la gestion des coûts et de la dépendance à l'égard des infrastructures critiques.

¹⁷ Par exemple, même si le présent document se concentre sur les paiements mobiles, les offres de services de prestataires de paiement mobile sur des marchés adjacents incluent les services de crédit de type « achetez maintenant, payez plus tard ». Les services de ce type offrent une solution de substitution aux cartes de crédit traditionnelles et aux prêts bancaires, et sont souvent assortis de conditions plus souples ou plus transparentes. Ils s'adressent aux populations ayant peu accès aux banques, qui ne peuvent pas prétendre à des produits de crédit classiques, mais qui ont accès à des appareils et des paiements mobiles. Ces services sont généralement intégrés dans des portefeuilles mobiles ou dans des plateformes de paiement et de commerce en ligne intégrées, et permettent d'effectuer ses achats en un clic et de différer le paiement en toute fluidité. Ce regroupement de services peut améliorer l'engagement des utilisateurs tout en faisant pression sur les prestataires en place pour qu'ils offrent des expériences intégrées similaires. En d'autres termes, les prestataires de services du type « achetez maintenant, payez plus tard » livrent concurrence aux acteurs en place dans le domaine du crédit aux particuliers — à savoir les banques et les réseaux de cartes — en proposant des financements dans les points de vente à des taux d'intérêt faibles ou nuls, des frais réduits et une expérience numérique fluide. Leur présence peut inciter les prêteurs traditionnels à innover, à réduire les frais ou à améliorer leurs offres numériques. Les services de type « achetez maintenant, payez plus tard » peuvent cependant soulever des inquiétudes en matière prudentielle qui sont de plus en plus dans la ligne de mire des autorités chargées de la réglementation et de l'application du droit. Les offres concurrentielles de crédit du type « achetez maintenant, payez plus tard » peuvent malgré tout étoffer l'écosystème des paiements mobiles en

élargissant les choix des consommateurs et en donnant naissance à des pressions concurrentielles sur le marché du crédit traditionnel, lorsqu'il est correctement réglementé (OCDE, 2024^[64]).

¹⁸ L'arrivée des nouveaux acteurs que sont les fintechs et les bigtechs sur le marché des paiements mobiles représente une menace concurrentielle pour les prestataires de paiement traditionnels en raison de leurs performances technologiques et de leur capacité à repenser la relation client. Les prestataires de services de paiement mobile qui complètent leurs offres de communication, de réseaux sociaux, de commerce en ligne et d'autres services numériques par des fonctions de paiement peuvent offrir des interactions transparentes, à haute fréquence, qui génèrent des données plus abondantes sur les clients et permettent des services personnalisés. Ces offres intégrées permettent de réduire la dépendance des consommateurs à l'égard des banques traditionnelles ou des réseaux de cartes, et ainsi d'éroder petit à petit le pouvoir de marché bien enraciné des prestataires en place. Comme indiqué à la section 2, elles peuvent cependant s'accompagner de leurs propres risques pour la concurrence.

¹⁹ La nature « multiface » des marchés des paiements constitue un défi pour les nouveaux entrants qui doivent attirer à la fois les utilisateurs et les commerçants. Cette dynamique inhérente au marché aggrave les difficultés des nouveaux entrants qui doivent s'imposer alors qu'ils ne bénéficient pas encore d'une base d'utilisateurs captive. Elle confère également un avantage concurrentiel aux prestataires de paiements mobiles qui disposent déjà d'une solide base d'utilisateurs sur des marchés complémentaires ou adjacents, ce qui peut entraîner des effets de réseau croisés. Plus les utilisateurs font confiance aux paiements mobiles, plus il est intéressant pour les commerçants de les accepter, et vice versa. Surmonter les difficultés liées à l'adoption peut également représenter un défi à relever en termes d'investissements pour les nouveaux arrivants potentiels.

²⁰ Les contrôleurs d'accès des plateformes ou écosystèmes ont un accès quasi irremplaçable aux consommateurs, car ils servent d'intermédiaires dans les transactions entre des groupes interdépendants d'utilisateurs et d'entreprises (y compris des prestataires de paiement mobile concurrents) ou d'infrastructure pour le développement et la fourniture de produits ou de services différents, mais interconnectés. (Jacobides et Lianos, 2021^[67]).

²¹ Il existe différents protocoles d'envoi de messages textuels, notamment le service de SMS (services de mini-messages), le service de boîte à outils SIM (SIM Toolkit ou STK), qui est programmé sur la carte SIM d'un appareil, et les données de services supplémentaires non structurées (USSD).

²² L'absence de réglementation peut également avoir un effet dissuasif en créant une insécurité juridique, et en constituant ainsi un obstacle à la concurrence et à l'innovation dans le secteur des paiements mobiles. Au Mexique, bien que la loi de 2018 sur les fintechs ait jeté les bases de la banque ouverte, l'absence de réglementations claires a limité les possibilités d'innovation et de croissance dans le domaine des paiements mobiles. La promulgation de la loi Fintech a placé le Mexique parmi les pays encourageant l'adoption obligatoire de la finance ouverte. Cependant, la mise en œuvre de cette loi n'est pas encore pleinement achevée en raison de l'absence de règlements d'application. Il subsiste donc une vaste zone d'ombre ayant un effet dissuasif sur l'innovation. Comme l'a souligné la Commission fédérale de la concurrence économique dans son étude de marché de 2024 sur la concurrence et le libre accès au marché dans les services financiers numériques, l'absence de règlements d'application a une incidence sur les prestataires de services de paiement traditionnels et sur les incitations en faveur des nouveaux entrants et des entrants potentiels (COFECE, 2024^[107]).

²³ Dans ce contexte, les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation devraient rester vigilants face au risque que les entreprises en place invoquent des motifs tels que la sécurité ou la surveillance prudentielle comme bouclier pour protéger leurs intérêts financiers et commerciaux de la concurrence.

²⁴ En 2018, à la suite d'un accord de partenariat exclusif avec WeChat Pay en Chine, Walmart aurait cessé d'accepter la solution de paiement mobile Alipays aux caisses (Fei, 2023[37]). Au Kenya, la CAK a estimé que Safaricom avait abusé de sa position dominante en concluant des accords d'exclusivité avec des agents les obligeant à ne pas proposer de services à des prestataires de paiement mobile concurrents. En 2024, elle a donc ordonné à Safaricom de supprimer les clauses restrictives de ses accords avec les agents (CAK, 2024_[90]).

²⁵ Swish, par exemple, est une application de paiement mobile largement adoptée. L'application de paiement Swish a été lancée au départ dans le cadre d'un partenariat entre six grandes banques suédoises et elle a par la suite étendu son réseau à d'autres banques. Les entreprises peuvent obtenir l'application Swish par l'intermédiaire de leur banque à condition qu'elle soit partenaire. De même, Bizum est une application de paiement mobile espagnole détenue par 23 banques espagnoles. Onze autres banques ont adhéré à l'application. L'accès des utilisateurs à Bizum à partir d'une application mobile ou d'un portefeuille est conditionné par l'adhésion de la banque au système (Commission européenne, 2024_[10]).

²⁶ Plusieurs mesures prises récemment par les autorités de la concurrence dans le secteur numérique ciblaient ces pratiques. Ces affaires ne concernent pas uniquement les services de paiement mobile, mais reflètent les craintes générales relatives aux marchés du numérique. Dans sa décision de 2018 concernant Google, la CE a ainsi estimé que l'entreprise s'était livrée à des pratiques anticoncurrentielles de vente liée et de vente groupée, en conditionnant notamment l'obtention de la licence nécessaire à la boutique App Store de Google à la préinstallation de Google Search et Google Chrome. Aux États-Unis, plusieurs actions en justice introduites par le ministère de la Justice (DOJ), les procureurs généraux des États et des particuliers, agissant ensemble ou séparément, portent sur des questions similaires et, en 2024, plusieurs tribunaux de district ont jugé Google responsable de ce comportement. Des actions semblables ont été introduites ou sont en cours dans d'autres juridictions. Par ailleurs, les réglementations numériques asymétriques adoptées dans plusieurs juridictions ciblent également ces pratiques, qui ont des conséquences sur les services de paiement mobile.

²⁷ Les NPF peuvent dissuader les vendeurs ou les commerçants de proposer des prix inférieurs sur des plateformes concurrentes ou des canaux directs et limiter ainsi leur incitation à se livrer concurrence par les prix. Différents types de NPF peuvent s'appliquer. Par exemple, les NPF étendues empêchent les vendeurs d'appliquer des prix plus avantageux partout ailleurs, y compris sur leurs propres sites web ou sur d'autres plateformes. Les NPF étroites empêchent un vendeur d'accorder des conditions de prix plus avantageuses sur son propre canal de vente uniquement (Ezrachi, 2015_[74]).

²⁸ En Allemagne, par exemple, le Bundeskartellamt a entamé une procédure contre PayPal sur la base d'allégations selon lesquelles les conditions générales n'autorisent pas les commerçants à proposer des prix inférieurs si les clients choisissent d'utiliser un autre mode de paiement que Paypal. La procédure examinera également les règles « anti-steering » qui ont suscité l'attention de plusieurs organismes d'application du droit de la concurrence dans le contexte des paiements (FCO, 2023[42]). Compte tenu de cette application générale du droit de la concurrence par le passé, le règlement sur les commissions d'interchange interdit aux réseaux de cartes de paiement au sein de l'UE d'appliquer des dispositions « anti-steering ». En outre, le paragraphe 4 de l'article 5 de la DMA interdit aux contrôleurs d'accès d'utiliser plusieurs mesures « anti-steering » concernant les prix et d'autres conditions. Le paragraphe 4 de l'article 5 de la DMA énonce ce qui suit : « Le contrôleur d'accès permet aux entreprises utilisatrices de communiquer et de promouvoir leurs offres gratuitement, y compris à des conditions différentes, auprès des utilisateurs finaux acquis grâce à son service de plateforme essentiel ou via d'autres canaux, et de

conclure des contrats avec ces utilisateurs finaux, en utilisant ou non à cette fin les services de plateforme essentiels du contrôleur d'accès ».

²⁹ Des actions antérieures d'application du droit dans plusieurs juridictions ont contesté les règles applicables aux commerçants qui acceptaient les cartes de crédit des marques Visa et MasterCard. Ainsi, en vertu de la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes, un commerçant qui accepte une carte portant la marque Visa ou Mastercard est tenu d'accepter tous les cartes de crédit de cette marque, peu importe les différences de commissions d'interchange. En outre, plusieurs règles interdisaient aux commerçants d'inciter les clients à utiliser un type de paiement plutôt qu'un autre, comme une carte de crédit assortie d'une commission d'interchange moins élevée, ou des espèces plutôt qu'un crédit. Ces règles « anti-steering » incluent la règle interdisant de majorer les prix (« no surcharge ») et la règle interdisant d'appliquer un prix réduit (« no-discount »), qui interdisent aux commerçants de facturer des prix différents dans les points de vente en fonction du moyen de paiement.

³⁰ L'accord conclu en 2010 entre d'une part le ministère de la Justice américain et d'autre part Visa et Mastercard portait sur l'application des règles « anti-steering » aux commerçants, qui entravent la concurrence par les prix. Bien que la Cour suprême des États-Unis ait statué plus tard, en 2018, en faveur d'American Express, soulignant la nature biface des marchés des réseaux de cartes, cette décision n'a pas eu d'incidence sur les règlements obtenus avec Visa et Mastercard. En 2023, la juridiction d'appel a confirmé la décision faisant suite à une action collective de commerçants contre Visa et Mastercard, précisant que les plaintes relatives à des commissions d'interchange excessives et à des règles restrictives applicables aux commerçants restaient valables et distinctes de la décision d'Amex.

³¹ Les interdépendances peuvent également engendrer des risques systémiques. Dans le cadre d'un accord de partenariat, les banques étant des entités réglementées et surveillées, les défis qui pourraient se poser en matière de contrôle des bigtechs et des fintechs sont limités.

³² Pour le fonctionnement de ses offres de services de paiement mobile fermés, PayPal a besoin de licences bancaires, de licences de transfert de fonds ou de licences ou permis équivalents dans les juridictions où l'entreprise offre ces services. Les utilisateurs peuvent ajouter de l'argent à leur compte PayPal indirect sans utiliser de compte bancaire ni de carte de paiement, y compris en ajoutant des liquidités sur leur compte PayPal dans un point de vente de détail donné ou chez un commerçant agréé.

³³ Lorsqu'elles examinent les fusions dans le secteur des paiements mobiles ou sur des marchés adjacents, les autorités de la concurrence pourraient vouloir se pencher notamment sur les questions suivantes qui peuvent se poser en fonction des caractéristiques particulières de la fusion et du (des) marché(s) concerné(s) :

- La concurrence frontale réelle ou potentielle entre les prestataires de services de paiement mobile risque-t-elle de s'éteindre ?
- La concentration peut-elle entraîner des effets coordonnés entre les prestataires de services de paiement mobile ?
- L'une des parties à la fusion a-t-elle accès à des infrastructures essentielles pour la fourniture de services de paiement mobile et la fusion peut-elle avoir une incidence sur les incitations des entreprises fusionnées à donner accès à ces infrastructures ou sur le degré et la qualité de l'accès ?
- Le rôle des asymétries de données ou les effets de l'accumulation de données par les prestataires de services de paiement mobile, y compris lors de l'évaluation du pouvoir de marché.
- Le rôle de l'intégration verticale ou de l'expansion d'écosystèmes multiproduits lors de l'évaluation du pouvoir de marché et des effets d'entraînement potentiels de l'écosystème, y compris la

question de savoir si la fusion peut avoir un impact sur plusieurs marchés, notamment les marchés connexes ou adjacents.

- L'élimination d'un concurrent naissant ou potentiel.
- L'élimination d'une innovation interne ou la poursuite de la recherche et du développement d'un service innovant.
- Les effets d'une série d'acquisitions par les parties à la fusion.

³⁴ Plusieurs réglementations adoptées dans les juridictions et traitées dans cette section incluent des obligations asymétriques. Comme l'a souligné l'OCDE dans son Manuel sur la neutralité concurrentielle, dans certaines circonstances, il peut être de bonne pratique d'accorder un traitement différent aux entreprises en place et aux petites entreprises concurrentes ou aux concurrents potentiels pour favoriser la contestabilité. En imposant certaines obligations à des entreprises bien précises, qui sont généralement des acteurs historiques au pouvoir de marché important, il est possible d'établir des règles du jeu équitables favorisant l'entrée sur le marché et en empêchant l'éviction des concurrents plus modestes (OCDE, 2024[28]). Comme le souligne la Recommandation de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle, pour s'assurer que les réglementations restent pro concurrentielles, il est indispensable de maintenir une supervision régulière, notamment d'évaluer les réglementations afin de s'assurer qu'elles ne faussent pas la concurrence et d'avoir la possibilité de remanier, restructurer ou retirer une mesure d'action publique, si nécessaire. Pour maintenir une réglementation favorable à la concurrence, il convient de procéder à des révisions régulières afin d'éviter des restrictions indues à la concurrence et de garantir que les objectifs de politique publique restent justifiés, en particulier dans un contexte d'évolution du marché [OECD/LEGAL/0462]. L'encadré 6 donne un exemple de réglementation asymétrique et décrit son évolution.

³⁵ Par opposition à la normalisation, l'harmonisation des API consiste à aligner des conceptions et structures différentes de plusieurs API pour une plus grande cohérence et à accroître leur interopérabilité en réduisant la complexité liée à l'intégration de différentes API. La normalisation peut faire partie du processus d'harmonisation. Ce dernier va au-delà de la définition d'un ensemble de règles de référence ; il s'agit d'harmoniser les différents systèmes dans une plus large mesure afin qu'ils fonctionnent ensemble en toute fluidité (CPMI, 2024[46]).

³⁶ L'OCDE apporte son soutien à ces travaux par le biais d'initiatives comme le Groupe de réflexion G20/OCDE sur la protection financière des consommateurs. Les Principes de haut niveau G20/OCDE sur la protection financière des consommateurs, abordent les paiements transfrontières (OCDE, 2022[8]).

³⁷ Parallèlement aux travaux entrepris par le G20, d'autres initiatives sont en cours. Par exemple, des initiatives commerciales telles que l'Accord de partenariat pour l'économie numérique (DEPA) entre le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour comprennent un article consacré aux paiements électroniques, dans lequel il est convenu de promouvoir les API favorisant l'interopérabilité et l'interconnexion des infrastructures de paiement afin d'encourager l'innovation et la concurrence au sein de l'écosystème des paiements (DEPA, 2020[77]).

³⁸ Plusieurs opérateurs publics et privés ont migré vers les formats de messagerie ISO 20022, qui sont des normes internationales pour l'échange de messages, qui prennent en charge l'interopérabilité et favorisent le changement de fournisseur. La Banque centrale du Kenya a ainsi adopté la norme ISO 20022 pour promouvoir davantage l'interopérabilité des paiements (Central Bank of Kenya, 2023[110]). Plusieurs opérateurs ont procédé à des améliorations supplémentaires s'inspirant de ces priorités, telles que des horaires de fonctionnement élargis afin d'accélérer les paiements transfrontières, de réduire les risques liés au règlement et d'améliorer la gestion des liquidités.

³⁹ Au-delà des normes bancaires ouvertes, de nombreux organismes de réglementation et autorités de concurrence ont coopéré dans le cadre de l'élaboration des normes relatives aux codes QR. Si les objectifs de la politique de concurrence inspirent souvent les mesures d'interopérabilité, ils peuvent servir d'autres intérêts publics, en favorisant l'inclusion financière et en réduisant les risques systémiques. En 2022, par exemple, la Banque centrale de réserve du Pérou (BCRP) a publié le règlement sur l'interopérabilité des services de paiement afin de renforcer la concurrence et de favoriser une plus grande inclusion financière en établissant des normes pour les codes QR et en imposant des obligations d'interopérabilité entre les portefeuilles numériques et les autres prestataires de services de paiement mobile. L'interopérabilité a permis d'intensifier la concurrence en permettant l'entrée de nouveaux acteurs et de faire adopter plus largement les paiements mobiles par l'ensemble de la population. Au Kenya, les codes QR sont actuellement fragmentés et ne sont pas rendus interopérables à des fins de paiement mobile. En 2023, la CBK a publié des normes relatives aux codes QR afin de promouvoir leur interopérabilité avec les différents prestataires de paiement et d'accroître l'inclusion financière et la concurrence en facilitant le lancement de produits innovants.

⁴⁰ L'Australie, par exemple, a adopté un droit applicable aux données des consommateurs (DCC), qui permet aux consommateurs de partager des données avec le prestataire de services de leur choix. Elle a introduit le concept de réciprocité dans les initiatives relatives à la banque ouverte dans le cadre du réexamen de la banque ouverte mené par les pouvoirs publics en 2017 afin d'évaluer le modèle le mieux adapté au pays. Cela a finalement abouti à la mise en œuvre d'une législation sur un droit applicable aux données des consommateurs (DDC) dans le secteur bancaire, puis dans d'autres secteurs. La Commission australienne de la concurrence et de la consommation (*Australian Competition and Consumer Commission*, ACCC) est l'autorité réglementaire principale, en collaboration avec le Bureau du commissaire australien à l'information (*Office of the Australian Information Commissioner*, OAIC) (Sullivan, 2022^[59]). L'Australie a donné aux consommateurs les moyens de partager leurs données avec le prestataire de services de leur choix (Colangelo et Khandelwal, 2025^[80]).

Au Canada, le Bureau de la concurrence a recommandé d'intégrer une API normalisée dans le cadre de la banque ouverte afin de favoriser la concurrence en donnant aux fournisseurs un accès réciproque à certaines données (Bureau de la concurrence Canada, 2024^[109]). Le ministère des Finances canadien a lancé une consultation sur le renforcement de la concurrence dans le secteur financier (Gouvernement du Canada, 2023^[115]). Le Bureau de la concurrence a recommandé des mesures proconcurrentielles particulières pour garantir le succès de la banque ouverte dans ce domaine. Il a notamment proposé de demander à un organe indépendant de contrôler et de faire appliquer les règles de la banque ouverte, d'adopter une norme technique unique relative aux API afin de promouvoir la compatibilité et l'interopérabilité entre les systèmes et d'instaurer la réciprocité de l'accès aux données concernées entre les entreprises participant au système bancaire (Bureau de la concurrence Canada, 2024^[109]).

⁴¹ Il s'agit de l'Allemagne, de l'UE, du Japon et du Royaume-Uni. D'autres juridictions, notamment l'Australie, le Brésil, la Corée et l'Inde envisagent d'adopter des réglementations sur le marché numérique.

⁴² Notamment, la réglementation ex ante sur les marchés numériques (2021^[26]), l'Inventaire du G7 des nouvelles règles applicables aux marchés numériques : version actualisée (2024^[116]) et la note « Competition policy in digital markets: The combined effect of ex-ante and ex-post instruments in G7 Jurisdictions » (2024^[116]). En résumé, les arguments avancés pour justifier ces réglementations sont notamment que le droit de la concurrence ne peut pas s'attaquer efficacement et en temps voulu à des marchés numériques en évolution rapide en raison de son caractère rétrospectif. En outre, certains facteurs des problèmes sont intrinsèques aux marchés numériques et découlent de leurs caractéristiques. Une faute ou un abus ne peuvent donc pas être invoqués dans toutes les situations. Par ailleurs, une réglementation s'inspirant de l'application antérieure du droit de la concurrence et prévoyant des

obligations précises pourrait imposer des mesures correctives plus efficaces et plus complètes tournées vers l'avenir.

⁴³ Par exemple, le Règlement sur les marchés numériques (DMA) prévoit plusieurs dispositions susceptibles d'ouvrir la concurrence aux prestataires de services de paiement mobile (Commission européenne, 2020_[118]), (2023_[49]).

Dispositions destinées à prévenir les risques liés à la pré-installation ou à l'auto-référencement :

Le Règlement contient des dispositions visant à promouvoir la contestabilité, notamment la prévention des risques de pré-installation et d'auto-référencement décrits à la section 2.2.2. Le Règlement autorise, par exemple, la désinstallation de toute application préinstallée, en permettant aux utilisateurs de faire leur choix entre les applications ou les portefeuilles de paiement mobiles et de ne pas utiliser obligatoirement les offres des prestataires de paiement mobiles qui sont également des systèmes d'exploitation ou des fournisseurs de matériel.

- Le paragraphe 3 de l'article 6 précise que le contrôleur d'accès autorise et permet techniquement la désinstallation facile par les utilisateurs finaux de toute application logicielle dans son système d'exploitation.

Dispositions destinées à prévenir les risques liés à l'absence d'accès ou d'interopérabilité avec les infrastructures essentielles :

Le DMA contient plusieurs mesures relatives à l'interopérabilité qui peuvent faciliter le développement et l'adoption, dans une plus large mesure, de fournisseurs d'applications de paiement mobile et de portefeuilles concurrents. Ces mesures permettent de répondre au risque lié à l'absence d'accès aux infrastructures essentielles ou d'interopérabilité qui sont abordés à la section 2.1.3.

- Le paragraphe 7 de l'article 5 précise que le contrôleur d'accès n'exige pas des utilisateurs finaux qu'ils utilisent, ni des entreprises utilisatrices qu'elles utilisent, proposent ou interagissent avec un service de paiement ou un autre service technique qui appuie la fourniture des services de paiement du contrôleur d'accès.
- Le paragraphe 4 de l'article 6 permet l'installation et l'utilisation effective d'applications logicielles ou de boutiques d'applications logicielles de tiers utilisant le système d'exploitation du contrôleur d'accès.
- Le paragraphe 7 de l'article 6 dispose qu'un contrôleur d'accès permet gratuitement aux prestataires de services et aux fournisseurs de matériel informatique d'interopérer efficacement avec les mêmes caractéristiques matérielles et logicielles auxquelles on accède ou qui sont contrôlées par l'intermédiaire du système d'exploitation que celles qui sont disponibles pour les services ou le matériel fournis par le contrôleur d'accès. En outre, les services de plateforme essentiels, ou à l'appui de ceux-ci, doivent être fournis gratuitement aux prestataires de services ainsi que l'interopérabilité effective avec les mêmes caractéristiques, qu'elles fassent partie ou non d'un système d'exploitation, que celles qui sont disponibles pour le contrôleur d'accès.

L'accès à la NFC, les fonctionnalités des API et les autres infrastructures technologiques essentielles nécessaires à la fourniture des services de paiement mobile peuvent entrer dans le champ d'application de ces mesures relatives à l'interopérabilité décrites au paragraphe 7 de l'article 6 du DMA. L'adoption du paragraphe 7 de l'article 6 s'est inspirée de la décision de la CE concernant les paiements mobiles Apple et de la section 58a de la loi allemande sur la surveillance des services de paiement décrites dans l'encadré 3. Le considérant 56 du DMA insiste particulièrement sur ces technologies essentielles :

- « Les contrôleurs d'accès peuvent également jouer un double rôle en tant que développeurs de systèmes d'exploitation et en tant que fabricants d'appareils, y compris des fonctionnalités

techniques qu'un appareil peut avoir. Par exemple, un contrôleur d'accès qui est également le fabricant d'un appareil peut restreindre l'accès à certaines des fonctionnalités de ce dernier, telles que la technologie de communication en champ proche, les éléments sécurisés et les processeurs, les mécanismes d'authentification et le logiciel utilisé pour exploiter ces technologies, qui peuvent être nécessaires à la fourniture effective d'un service, fournis conjointement au service de plateforme essentiel ou à l'appui de celui-ci, par le contrôleur d'accès ainsi que par toute entreprise tierce fournissant potentiellement un tel service ».

Le DMA n'est pas le seuil dispositif *ex ante* ciblé qui exige l'accès aux caractéristiques du système d'exploitation. L'article 7 de la loi japonaise sur les smartphones, par exemple, exige également l'accès à ces fonctionnalités avec le même niveau de performance que celui qui est disponible pour les fournisseurs désignés. De nombreuses propositions analogues sont à l'étude dans les administrations. En 2021, la SAMR a ainsi publié un projet de « Lignes directrices pour la mise en œuvre des responsabilités liées au sujet sur les plateformes Internet ». L'article 3 des lignes directrices proposées dispose que les « très grands opérateurs » de plateformes devront veiller à l'interopérabilité de leurs services avec ceux des autres opérateurs de plateformes (Fei, 2023^[71]).

⁴⁴ Par exemple, le DMA n'est pas la seule législation récente qui traite de l'utilisation des données pour augmenter les barrières à l'entrée ou limiter la concurrence en refusant ou en restreignant la portabilité et l'interopérabilité des données. La section 19 (a) de la loi allemande sur la concurrence formule des préoccupations analogues.

⁴⁵ Il est important de noter que comme ces réglementations asymétriques ciblées du marché numérique ne s'appliquent pas dans toutes les juridictions et que, jusqu'à présent, leur mise en œuvre a produit peu d'effets extraterritoriaux, elles peuvent entraîner (ou amplifier) la fragmentation des offres de paiement mobile entre les juridictions (OCDE, 2024^[38]). Les divergences peuvent accroître la complexité pour les très grandes plateformes (bigtechs), les entreprises utilisatrices (notamment les concurrents dans le secteur des paiements mobiles) et les utilisateurs exposés au niveau international. Il peut être difficile pour les nouvelles entreprises utilisatrices de s'orienter dans le paysage complexe des règles des plateformes qui varient selon les juridictions, ce qui affecte les incitations à innover. Ainsi, comme d'autres réglementations visant à favoriser la concurrence, un suivi et un ajustement continu sont déterminants pour garantir que les réglementations atteignent leurs objectifs de manière efficace et réagissent aux conséquences indésirables. En outre, un plus haut degré de coordination entre les autorités de la concurrence et les organismes de réglementation est essentiel pour contribuer à prévenir les risques découlant d'une fragmentation croissante. Cette mesure sera particulièrement utile, car on assiste dans le monde entier à une progression du nombre d'affaires concernant les marchés numériques, s'accompagnant de diverses mesures correctives et obligations réglementaires.

⁴⁶ En Australie, par exemple, la nouvelle plateforme de paiement (*New Payments Platform*, NPP), une infrastructure de paiement de détail en libre accès pour les paiements rapides nationaux, a été lancée en 2018 avec la collaboration des organisations sectorielles et de la Banque de réserve d'Australie. En 2024, l'Union européenne a adopté le règlement sur les paiements instantanés, qui vise à accélérer le déploiement des paiements instantanés en Europe et à permettre aux prestataires de services de paiement non bancaires d'accéder aux systèmes de paiement gérés par les banques centrales (BCE, 2024^[92]). En parallèle, les banques européennes ont lancé des initiatives sectorielles pour supprimer les intermédiaires à l'origine de la dépendance aux réseaux de cartes. L'une d'entre elles s'intitule Wero, un portefeuille numérique développé dans le cadre de l'Initiative européenne pour les paiements (European Payments Initiative, EPI), qui vise à créer une solution paneuropéenne unifiée pour les paiements instantanés.

Références

- ABS (2016), *API Playbook*, https://abs.org.sg/docs/library/mediarelease_20161116.pdf (consulté le 12 March 2025). [97]
- ACCC (2022), *Digital platform services inquiry*, <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platform%20services%20inquiry%20-%20September%202022%20interim%20report.pdf> (consulté le 14 April 2025). [29]
- ACM (2020), *Big Techs in the payment system*, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf> (consulté le 12 March 2025). [21]
- Ahrend, R., J. Arnold et F. Murtin (2009), « Régulation prudentielle et concurrence sur les marchés financiers », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 735, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/220117664431>. [96]
- APCSS (2024), *Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software*, https://laws.e-gov.go.jp/law/506AC0000000058/20251218_000000000000000 (consulté le 12 March 2025). [95]
- Aurazo (2024), *Faster digital payments: global and regional perspectives*, <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf> (consulté le 12 March 2025). [94]
- Autorité de la concurrence (2021), *Avis 21-A-05 du 29 avril 2021 portant sur le secteur des nouvelles technologies appliquées aux activités de paiement*, https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2021-04/21a05.pdf (consulté le 12 March 2025). [9]
- Autorité israélienne de la concurrence (2021), *Market Research: P2P Transfer Apps*, https://www.gov.il/BlobFolder/reports/p2pmarketresearch/en/englishsite_Payment%20App%20Research%20-%20Draft%20for%20Public%20Comment%20-%20EN.pdf (consulté le 12 March 2025). [20]
- Baker (2022), *Open Banking Lessons Learned Review*, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62908644d3bf7f036ebf5880/CMA_OB_Lessons_Learned_Review.pdf. [93]
- Bank of Ghana (2022), *The Evolution of Bank of Ghana Policies on the Ghanaian Payment System*, <https://www.bog.gov.gh/wp-content/uploads/2022/03/The-Evolution-of-Bank-of-Ghana-Policies-on-the-Ghanaian-Payment-System.pdf> (consulté le 12 March 2025). [98]
- Banque mondiale (2023), *A snapshot: Payment Systems Worldwide*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099011624132054588/pdf/P1787031cca90801019d011a41f21efe348.pdf> (consulté le 23 April 2025). [122]
- Banque mondiale (2022), *Technical Note on Open Banking*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099345005252239519/pdf/P16477008e2c670fe0835a0e8692b499c2a.pdf> (consulté le 12 March 2025). [100]

- Barakova, I., J. Ehrentraud et L. Leposke (2024), *A two-sided affair: banks and tech firms in banking*, <https://www.bis.org/fsi/publ/insights60.htm> (consulté le 25 March 2025). [35]
- BCE (2024), *Instant Payments Regulation*, https://www.ecb.europa.eu/paym/integration/retail/instant_payments/html/instant_payments_regulation.en.html#:~:text=The%20Instant%20Payments%20Regulation%20%28IPR%29%2C%20which%20was%20adopted,transfers%20denominated%20in%20euro%20within%20the%20European%20 (consulté le 12 March 2025). [92]
- BCRP (2024), *Assessing Peru's Retail Payments Strategy: Étude de cas*, <https://www.bcrp.gob.pe/eng-docs/Publications/white-paper-interoperability.pdf> (consulté le 12 March 2025). [91]
- Bech, M. et C. Boar (2018), *Shaping the future of payments*, https://www.bis.org/statistics/payment_stats/commentary1911.htm (consulté le 12 March 2025). [13]
- Bianchi, M. (2023), *Mobile payments and interoperability: Insights from the academic literature*, <https://www.bis.org/publ/work1092.pdf> (consulté le 12 March 2025). [31]
- Brunnermeier, M., H. J. et J. Landau (2019), *The Digitalization of Money*, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26300/w26300.pdf (consulté le 12 March 2025). [12]
- Bureau de la concurrence Canada (2024), *Le renforcement de la concurrence dans le secteur financier : Mémoire du Bureau de la concurrence*, <https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/promotion-concurrence/renforcement-concurrence-dans-secteur-financier-memoire-bureau-concurrence> (consulté le 12 March 2025). [109]
- CAK (2024), *Competition and Consumer Protection Law Digest*, https://www.cak.go.ke/sites/default/files/2024-02/CAK_COMPETITION_AND_CONSUMER_PROTECTION_LAW_DIGEST.pdf (consulté le 12 March 2025). [90]
- CAK (2021), *Report on the Competition Authority of Kenya Digital Credit Market Inquiry*, http://196.207.23.2:8080/bitstream/handle/123456789/133/Digital_Credit_Market_Inquiry_Report_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consulté le 13 March 2025). [89]
- CAK (2016), *Competition inquiry into USSD service provision in Kenya*, <http://196.207.23.2:8080/bitstream/handle/123456789/145/USSD%20Service%20Provision%20Market%20Inquiry.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consulté le 13 March 2025). [117]
- Carugati, C. (2020), *Regulation in the digital economy. Is ex-ante regulation of "gatekeepers" an efficient and fair solution?*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3705928. [50]
- CBK (2023), *Launch of the Kenya Quick Response Code Standard to Increase Usage of Digital Payments*, https://www.centralbank.go.ke/uploads/press_releases/812141299_Press%20Release%20-%20Launch%20of%20the%20Kenya%20Quick%20Response%20Code%20Standard%20to%20Increase%20Usage%20of%20Digital%20Payments.pdf (consulté le 12 March 2025). [87]

- CBK (2022), *Discussion Paper on Central Bank Digital Currency*, [88]
https://www.centralbank.go.ke/uploads/discussion_papers/CentralBankDigitalCurrency.pdf
 (consulté le 21 March 2025).
- CCI (2022), *CCI imposes a monetary penalty of Rs. 936.44 on Google for anti-competitive practices in relation to its Play Store policies*, [86]
<https://cci.gov.in/images/pressrelease/en/pr-no-562022-231666698260.pdf> (consulté le 12 March 2025).
- Central Bank of Kenya (2023), *Kenya's Payments Journey*, [110]
<https://www.centralbank.go.ke/wp-content/uploads/2023/02/Kenyas-Payments-Journey.pdf> (consulté le 12 March 2025).
- Central Bank of Kenya (2022), *Full interoperability of mobile money operators becomes effective*, [113]
https://www.centralbank.go.ke/uploads/press_releases/1178640578_Press%20Release%20-%20Full%20Interoperability%20of%20Mobile%20Money%20Operators%20Becomes%20Effective.pdf (consulté le 12 March 2025).
- Central Bank of Kenya (2022), *National Payments Strategy 2022-2025*, [105]
<https://www.centralbank.go.ke/wp-content/uploads/2022/02/National-Payments-Strategy-2022-2025.pdf> (consulté le 12 March 2025).
- Central Bank of Kenya (2019), *2019 FinAccess Household Survey*, [123]
https://www.centralbank.go.ke/uploads/financial_inclusion/2050404730_FinAccess%202019%20Household%20Survey-%20Jun.%202014%20Version.pdf (consulté le 12 March 2025).
- CFPB (2023), *Big Tech's Role in Contactless Payments: Analysis of Mobile Device Operating Systems and Tap-to-Pay Practices*, [85]
<https://www.consumerfinance.gov/data-research/research-reports/big-techs-role-in-contactless-payments-analysis-of-mobile-device-operating-systems-and-tap-to-pay-practices/full-report/> (consulté le 12 March 2025).
- Chen (2015), *Promoting competition in mobile payments : the role of USSD*, [84]
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/586781468127790413> (consulté le 12 March 2025).
- CMA (2021), *Update on Open Banking*, [83]
<https://www.gov.uk/government/publications/update-governance-of-open-banking/update-on-open-banking> (consulté le 12 March 2025).
- Cœuré (2021), *Discours de Benoît Cœuré, Président de l'Autorité de la concurrence, at the 23rd Geneva Conference on the World Economy, Geneva, 7 October 2021.*, [82]
<https://www.bis.org/speeches/sp211007.htm#:~:text=%EE%80%80Payments%EE%80%81%20and%20money> (consulté le 12 March 2025).
- Cœuré, B. (2025), *Discours de Benoît Cœuré le 25 février 2025 dans le cadre de la conférence « Hong Kong Competition Exchange 2025 »*, [24]
https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/attachments/2021-06/21-a-05_en.pdf
 (consulté le 12 March 2025).
- COFECE (2024), *Market study of competition and free market access in digital financial services*, [107]
https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2024/11/EE24-F_fintech-ENG_1DEAI-1-1.pdf (consulté le 12 March 2025).
- Colangelo, G. (2024), « Mobile wallets and interoperability: when competition meets financial inclusion », *SSRN Electronic Journal*, [81]
<https://doi.org/10.2139/ssrn.5039449>.

- Colangelo, G. et P. Khandelwal (2025), « The many shades of open banking: A comparative analysis of rationales and models », *Internet Policy Review*, vol. 14/1, <https://doi.org/10.14763/2025.1.1821>. [80]
- Collot (2024), *The growth of big techs in the financial sector: which risks, which regulatory*, <https://acpr.banque-france.fr/en/publications-and-statistics/publications/growth-big-techs-financial-sector-which-risks-which-regulatory-responses> (consulté le 12 March 2025). [79]
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2019), *Report on open banking and application programming interfaces*, BRI, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d486.pdf> (consulté le 12 March 2025). [40]
- Commission européenne (2024), *Case AT.40452 – Mobile Payments*, https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases1/202428/AT_40452_10155330_9978_4.pdf (consulté le 12 March 2025). [120]
- Commission européenne (2024), *Study on new developments in card-based payment markets, including as regards relevant aspects of the application of the Interchange Fee Regulation – Final report*, <https://data.europa.eu/doi/10.2763/03803>. [10]
- Commission européenne (2023), *Commission Staff Working Document Impact Assessment Report*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0231> (consulté le 12 March 2025). [49]
- Commission européenne (2023), *Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant les services de paiement dans le marché intérieur et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52023PC0367>. [102]
- Commission européenne (2022), *Report on open finance*, https://finance.ec.europa.eu/document/download/226bcd0a-fff7-4fbd-9664-a84f50122101_en?filename=2022-10-24-report-on-open-finance_en.pdf (consulté le 12 March 2025). [42]
- Commission européenne (2020), *Commission staff working document impact assessment report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0363> (consulté le 12 March 2025). [118]
- Commission européenne (2013), *Payment Services Directive and Interchange fees Regulation*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/memo_13_719 (consulté le 12 March 2025). [103]
- Communications Authority Kenya (2025), *First Quarter Sector Statistics Report for the financial year 2024/2025*, <https://www.ca.go.ke/increased-smartphone-adoption-and-mobile-money-drive-growth-telecoms-sector-report-shows> (consulté le 12 March 2025). [114]
- Cornelli, G. et al. (2024), *Retail fast payment systems as a catalyst for digital finance*, <https://www.bis.org/publ/work1228.pdf> (consulté le 12 March 2025). [51]

- CPMI (2024), *Promoting the harmonisation of application programming interfaces to enhance cross-border payments: recommendations and toolkit*, Committee on Payments and Market Infrastructures, Banque des règlements internationaux, <https://www.bis.org/cpmi/publ/d224.pdf> (consulté le 12 March 2025). [46]
- CPMI (2022), *Interlinking payment systems and the role of application programming interfaces: a framework for cross-border payments*, Committee on Payments and Market Infrastructures, Banque des règlements internationaux, <https://www.bis.org/cpmi/publ/d205.pdf> (consulté le 12 March 2025). [43]
- CPMI (2019), *Investigating the impact of global stablecoins*, Committee on Payments and Market Infrastructures, Banque des règlements internationaux, <https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf> (consulté le 15 May 2025). [11]
- Croxson (2022), *Platform-based business models and financial inclusion*, [78]
<https://www.bis.org/publ/work986.pdf> (consulté le 12 March 2025).
- CSF (2024), *G20 Roadmap for Enhancing Cross-border payments*, [45]
<https://www.fsb.org/uploads/P211024-1.pdf> (consulté le 12 March 2025).
- CSF (2023), *Enhancing Cross-border Payments*, <https://www.fsb.org/uploads/P131020-1.pdf#:~:text=This%20report%20presents%20a%20roadmap%20to%20address%20the,in%20existing%20processes%20that%20contribute%20to%20these%20challenges.> (consulté le 12 March 2025). [44]
- DEPA (2020), *Digital Economy Partnership Agreement*, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/DEPA/DEPA-Signing-Text-11-June-2020-GMT-v3.pdf> (consulté le 12 March 2025). [77]
- Département de la Justice des États-Unis (2024), *Justice Department Sues Apple for Monopolizing Smartphone Markets*, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-sues-apple-monopolizing-smartphone-markets> (consulté le 12 March 2025). [111]
- Département de la Justice des États-Unis (2024), *Justice Department Sues Visa for Monopolizing Debit Markets*, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-sues-visa-monopolizing-debit-markets> (consulté le 12 March 2025). [76]
- Département de la Justice des États-Unis (2010), *Justice Department Sues American Express, Mastercard and Visa to Eliminate Rules Restricting Price Competition;Reaches Settlement with Visa and Mastercard*, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-sues-american-express-mastercard-and-visa-eliminate-rules-restricting> (consulté le 28 April 2025). [34]
- Dinçkol, D., P. Ozcan et M. Zachariadis (2023), « Regulatory standards and consequences for industry architecture: The case of UK Open Banking », *Research Policy*, vol. 52/6, p. 104760, <https://doi.org/A/75/10.1016/j.respol.2023.104760>. [47]
- Doerr, S., J. Frost et L. Gambacorta (2023), *Big techs in finance*, [25]
<https://www.bis.org/publ/work1129.pdf#:~:text=Large%20technology%20companies%2C%20or%20big%20techs%2C%20are%20increasingly,Tencent%20generate%20a%20large%20stock%20of%20user%20data> (consulté le 12 March 2025).
- Donovan, K. (2012), « Mobile money for financial inclusion », *Information and Communications for Development*, <http://hdl.handle.net/11427/19272>. [28]

- Duarte, A. et al. (2022), *Central banks, the monetary system and public payment infrastructures: lessons from Brazil's Pix*, <https://www.bis.org/publ/bisbull52.pdf> (consulté le 12 March 2025). [16]
- Edlin, A. et R. Harris (2013), « The Role of Switching Costs in Antitrust Analysis: A Comparison of Microsoft and Google », *Yale Journal of Law & Technology*, vol. 15, p. 169, https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/7786/15_YJoLT_169_EdlinHarris_SwitchingCosts.pdf?sequence=2&isAllowed=y. [22]
- Eisenmann, T., G. Parker et M. Van Alstyne (2006), « Strategies for Two Sided Markets », *Harvard Business Review*, vol. Vol. October, 2006, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2409276. [19]
- Ezechukwu, N. (2021), « Regulating Innovation for Financial Inclusion: Lessons from Nigeria », *Journal of African Law*, vol. 65/3, pp. 431-459, <https://doi.org/10.1017/s0021855321000279>. [75]
- Ezrachi, A. (2015), « The Competitive Effects of Parity Clauses on Online Commerce », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2672541>. [74]
- FCO (2023), *Bundeskartellamt initiates proceeding against PayPal*, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2023/23_01_2023_PayPal.html (consulté le 12 March 2025). [73]
- FDCI (2017), *Mobile Payments: An Evolving Landscape*, <https://www.fdic.gov/bank-examinations/mobile-payments-evolving-landscape> (consulté le 12 March 2025). [72]
- Fei, L. (2023), « Regulation under administrative guidance: The case of China's forcing interoperability on digital platforms », *Computer Law & Security Review*, vol. 48, p. 105786, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105786>. [71]
- Franck, J. et D. Linardatos (2020), « Germany's 'Lex Apple Pay': Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement », *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 12/2, pp. 68-81, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa032>. [70]
- Gambacorta, L. et al. (2020), *Data vs collateral*, <https://www.bis.org/publ/work881.pdf> (consulté le 12 March 2025). [23]
- Gouvernement du Canada (2023), *Document de consultation : Propositions visant à renforcer le secteur financier du Canada*, <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/consultations/2024/consultation-sur-les-propositions-en-vue-de-renforcer-le-secteur-financier-canadien/document-de-consultation-propositions-visant-a-renforcer-le-secteur-financier-du-canada.html> (consulté le 12 March 2025). [115]
- GrandView Research (2025), *Mobile Payment Market Report*, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/mobile-payments-industry> (consulté le 12 March 2025). [1]
- GSMA (2023), *Mobile Money*, https://www.gsma.com/solutions-and-impact/connectivity-for-good/mobile-for-development/wp-content/uploads/2023/10/Mobile-money_How-digital-payments-have-impacted-economic-growth-1.pdf (consulté le 26 March 2025). [69]
- HKMA (2018), *HKMA launches industry consultation on Open API framework*, <https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/press-releases/2018/01/20180111-3/> (consulté le 12 March 2025). [112]

- HM Treasury (2024), *National Payments Vision*, [104]
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6736385fb613efc3f182317a/National_Payments_Vision.pdf (consulté le 12 March 2025).
- Jack, W. et T. Suri (2014), « Risk Sharing and Transactions Costs: Evidence from Kenya's Mobile Money Revolution », *American Economic Review*, vol. 104/1, pp. 183-223, [68]
<https://doi.org/10.1257/aer.104.1.183>.
- Jacobides, M. et I. Lianos (2021), « Ecosystems and competition law in theory and practice », [67]
Industrial and Corporate Change, vol. 30/5, pp. 1199-1229,
<https://doi.org/10.1093/icc/dtab061>.
- Kenya, C. (2014), *National Payment System Regulations 2014*, [66]
<https://www.centralbank.go.ke/wp-content/uploads/2018/12/NPSRegulationsNew2014-1.pdf>
 (consulté le 12 March 2025).
- Linnemann Bech, M. et J. Hancock (2020), *Innovations in payments*, [15]
https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2003f.htm (consulté le 12 May 2025).
- Lu, S. et K. Pauwels (2024), « More transactions but a lower average transaction value: How mobile payment apps influence consumer purchases through time-savings », [65]
International Journal of Research in Marketing, vol. 41/4, pp. 761-776,
<https://doi.org/10.1016/j.ijresmar.2024.08.004>.
- OCDE (2024), *Competition Policy in Digital Markets : The Combined Effect of Ex Ante and Ex Post Instruments in G7 Jurisdictions*, Éditions OCDE, Paris, [116]
<https://doi.org/10.1787/80552a33-en>.
- OCDE (2024), « Competition, Fintechs and Open Banking : An overview of recent developments in Latin America and the Caribbean », [5]
OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n° 313, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/de9fe6b4-en>.
- OCDE (2024), *FinTech lending in Sub-Saharan Africa*, [64]
<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/digital-finance/FinTech-lending-in-Sub-Saharan-Africa.pdf>.
- OCDE (2024), *Manuel sur la neutralité concurrentielle : Pour des conditions de concurrence équitables*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/88e7c41e-fr>. [108]
- OCDE (2024), « Monopolisation, moat building and entrenchment strategies », [106]
OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n° 308, Éditions OCDE, Paris,
<https://doi.org/10.1787/777faed3-en>.
- OCDE (2023), « Central Bank Digital Currencies (CBDCs) and democratic values », [119]
OECD Business and Finance Policy Papers, n° 31, Éditions OCDE, Paris,
<https://doi.org/10.1787/f3e70f1f-en>.
- OCDE (2023), « Open finance policy considerations », [41]
OECD Business and Finance Policy Papers, n° 36, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/19ef3608-en>.
- OCDE (2023), « Shifting from open banking to open finance : Results from the 2022 OECD survey on data sharing frameworks », [39]
OECD Business and Finance Policy Papers, n° 24, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9f881c0c-en>.

- OCDE (2022), *G20/OECD High-Level Principles on Financial Consumer Protection 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/48cc3df0-en>. [8]
- OCDE (2022), « Interactions entre les autorités de la concurrence et les instances de réglementation sectorielle », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 285, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b85b4140-en>. [48]
- OCDE (2021), « Competition Economics of Digital Ecosystems », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 255, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5145fce1-en>. [27]
- OCDE (2021), « Data Portability, Interoperability and Competition », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 260, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/73a083a9-en>. [30]
- OCDE (2021), « Ex Ante Regulation and Competition in Digital Markets », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 272, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c83e178d-en>. [26]
- OCDE (2021), « L'abus de position dominante sur les marchés numériques », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 256, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4c36b455-en>. [18]
- OCDE (2021), « L'application du droit de la concurrence et les alternatives réglementaires », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 258, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d9a9c703-en>. [38]
- OCDE (2020), « Digital Disruption in Banking and its Impact on Competition », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 243, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8d8fcb1-en>. [4]
- OCDE (2018), « Blockchain Technology and Competition Policy », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 214, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/55f347f1-en>. [121]
- OCDE (2017), « Ten Years on from the Financial Crisis: Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 207, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/64f9e92c-en>. [99]
- OCDE (2015), « Disruptive Innovation in the Financial Sector », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 179, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f47282f-en>. [3]
- OCDE (2013), « Competition and Payment Systems : Key findings, summary and notes », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 136, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bd02d9b8-en>. [2]
- OCDE (2012), *Competition and Payment Systems*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/07/competition-and-payment-systems_12636658/bd02d9b8-en.pdf (consulté le 18 April 2025). [14]
- PayPal (2025), *PayPal Merchant Fees*, <https://www.paypal.com/us/business/paypal-business-fees> (consulté le 12 March 2025). [63]

- PSR (2025), *Big tech and digital wallets*, <https://www.psr.org.uk/publications/policy-statements/fs251-big-tech-and-digital-wallets/> (consulté le 12 March 2025). [36]
- Rechercher, G. (2025), *Mobile Payment Market Report*, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/mobile-payments-industry>. [62]
- Réseau européen de la concurrence (2012), *Information Paper on Competition Enforcement in Payments Sector*, https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/information_paper_payments_en.pdf (consulté le 12 March 2025). [32]
- Rochet, J. et J. Tirole (2003), « Platform Competition in Two-Sided Markets », *Journal of the European Economic Association*, vol. 1/4, pp. 990-1029, <https://doi.org/10.1162/154247603322493212>. [17]
- Sci-Tech (2024), *Alipay Statistics By Market Share, Customers, Industry, Users And Facts*, <https://www.sci-tech-today.com/stats/alipay-statistics/> (consulté le 12 March 2025). [61]
- Second Circuit (2023), *In re Payment Card Interchange Fee and Merchant Discount Antitrust, No. 20-339 (2d Cir. 2023)*, <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca2/20-339/20-339-2023-03-15.html>. [33]
- Statista (2024), *Mobile Payments Statistics*, <https://www.statista.com/topics/4872/mobile-payments-worldwide/#topicOverview> (consulté le 12 March 2025). [6]
- Statista (2022), *Market share of global general purpose card brands*, <https://www.statista.com/statistics/278970/share-of-purchase-transactions-on-global-credit-cards/> (consulté le 12 March 2025). [60]
- Sullivan, C. (2022), « The new Australian Consumer Data Right: An exemplary model for Open Banking », *WIREs Forensic Science*, vol. 4/5, <https://doi.org/10.1002/wfs2.1458>. [59]
- Tomotsune (2024), *Japan Update: Fintech Laws and Regulations 2024*, <https://www.transatlanticlaw.com/content/japan-update-fintech-laws-and-regulations-2024/> (consulté le 28 April 2025). [37]
- Union européenne (2023), *Règlement (UE) 2023/2854 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive (UE) 2020/1828 (règlement sur les données)*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302854 (consulté le 12 March 2025). [101]
- Van Praag, E. (2024), « The future of European payments: Faster, cheaper, more digital and more European; with no one left behind », *Journal of Payments Strategy & Systems*, vol. 18/4, p. 327, <https://doi.org/10.69554/kywz1749>. [58]
- Verdier, M. (2019), *Banking and big data*, *Concurrences*, <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-4-2019/on-topic/banking-and-big-data-92003-en> (consulté le 12 March 2025). [57]
- View, G. (2025), *Mobile Payment Market Report*, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/mobile-payments-industry> (consulté le 12 March 2025). [56]

- Vipps (2024), *Vipps MobilePay launches the world's first alternative to Apple Pay on iPhone*, [55]
<https://vippsmobilepay.com/en/news/2024/12/09/vippsmobilepay-launches-the-worlds-first-alternative-to-apple-pay-on-iphone> (consulté le 12 March 2025).
- Wang, M. (2024), « A legal analysis of open banking in the promotion of financial data antitrust in China », *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 13/1, pp. 164-200, [54]
<https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae003>.
- Weetracker (2024), *Investors Shirk Kenyan Fintech As M-Pesa Dominance Makes It Unattractive*, [53]
<https://weetracker.com/2024/02/20/investors-ignore-kenyan-fintech/#> (consulté le 12 March 2025).
- Worldpay (2025), *The Global Payments Report 2025*, [7]
<https://offers.worldpayglobal.com/rs/850-JOA-856/images/GPR25.pdf> (consulté le 12 May 2025).
- Yue (2023), *Eddie Yue, Chief Executive, Hong Kong Monetary Authority Keynote at the Hong Kong FinTech Week 2023*, [52]
<https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/speeches/2023/11/20231102-1/> (consulté le 12 March 2025).